OBSERVATORIO

FISCAL DE LOS GOBIERNOS LOCAL

Nº 18 | EDICIÓN ESPECIAL 2013

LAS VACAS GORDAS SE QUEDAN EN EL GOBIERNO NACIONAL...

LAS VACAS FLACAS SE LAS DAN A LAS MUNICIPALIDADES...



LAS VACAS DEL ESTADO

OBSERVATORIO
FISCAL DE LOS GOBIERNOS LOCALES

Número: 18 - Edición Especial 2013



RED DE MUNICIPALIDADES
URBANAS Y RURALES DEL PERÚ

Calle Mariano Carranza 527, Santa Beatriz, Lima
Tel: 265 4596
Cel: 997504051
www.remurpe.org.pe

Presidente REMURPE:
Wilson Ibáñez Ibáñez

Secretario Ejecutivo:
Carlos López Jiménez

Elaboración de contenidos:
Carlos Arana Basto
Alexandra Toledo Castillo

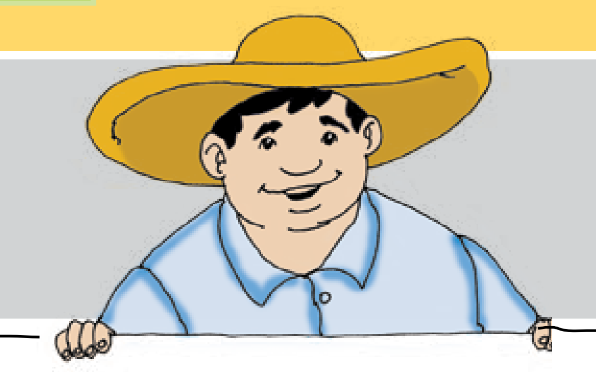
Diseño y diagramación:
Hugo Poémape

Ilustraciones:
Newton Mori

Impresión:
Gráfica Esbelia Quijano SRL

Edición:
18, Edición Especial 2013
Ejemplares: 1,000 unidades

Email:
observatoriofiscal@remurpe.org.pe



Contenido

Presentación

En el presenta Observatorio Fiscal de los Gobierno Locales se hace una recopilación histórica de los recursos del 2009 hasta el 2013. Esto se hace con el objetivo se seguir monitoreando y actualizando la información financiera de las municipalidades. Como se sabe nuestra principal fuente de información es el Sistema Integral de Administración Financiera y aquella recogida de la SUNAT.

Asimismo mencionamos algunos hechos que nos parecen relevantes registrarlos para entender las causales de la situación de algunos recursos y se hace con la intención de que cierta problemática de asignación, ejecución y control se mejore para que se pueda cumplir con el objetivo de la prestación de servicios de calidad a la población.

En el 2013 se dio inicio a nueva etapa de caída de precios para nuestros principales productos de exportación de materias primas y que afectarán a las finanzas de los gobiernos locales. Frente a ello las municipalidades han demandado dar algunas alternativas para la continuación de ejecución de obras y proyectos y la permanencia de recursos. Esto a la vez también acompañado de la persistencia de la crisis internacional que afectará al país.

Sin embargo nuestro Estado mantiene algunas cuentas en azules que lo hacen estar en algún grado preparado ante un embate económico y financiero internacional. Es así que las denominadas “vacas gordas” siguen presentes en el Estado pero se quedan en el gobierno central mientras las que sufren un proceso de adelgazamiento las envían a los gobiernos descentralizados lo cual hace que se sientan en su presupuesto y en la ejecución.

Wilson Ibáñez Ibáñez
Presidente REMURPE

I. RECAUDACIÓN

Considerando a 1994 como año base la economía peruana creció en el 2013 en 5.0% en su producto bruto interno (PBI) real convirtiéndose en una de las variaciones más baja de los últimos cinco años, después de la ocurrida en el año 2009 (0.9%) debido al inicio de la crisis internacional. Sin embargo cabe anotar que a partir de enero del 2014, el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) cambio el año base de información al 2007 para medir el crecimiento de la economía lo que ha hecho que para el 2013 se eleve el crecimiento del PBI a 5.8%[1]. En este nuevo sistema de medición cambia significativamente el aporte del sector minería e hidrocarburos a 14.4% el cual anteriormente solamente era de 4.7%.

En el caso de la demanda interna real su variación marcó 7.0% en el 2013 que también disminuyó en comparación al año anterior (2012: 8.0%)[2]. La demanda interna en los últimos años ha sido mayor que el PBI sin embargo ambos indicadores tienen una tendencia a la baja. El economista Paul Krugman en una conferencia advirtió que "la economía peruana sufre de la denominada "enfermedad holandesa", al estar dominada por los recursos naturales, poseer una moneda fuerte y tener una industria manufacturera no muy competitiva. En ese sentido, recomendó que el Perú se preocupe más por tener una economía productiva y por aumentar la calidad de su educación en lugar de darle un valor agregado a sus productos, dado que su prioridad no tiene por qué ser convertirse en un país industrial manufacturero."[3]

Los ingresos corrientes y la presión tributaria en relación al PBI han tenido el 22.4% y 16.5% respectivamente en el 2013 las cuales han sido similar a las del 2012. La política tributaria ha pesar de que fue inicialmente de interés del actual gobierno no ha tenido mayor impacto en el aumento de los ingresos al tesoro público pues se mantiene aún altas tasas de informalidad que alcanza el 58% y solamente en contrabando en cigarrillos, electrónicos, licores, aceites entre otros se dan cifras estimadas de por lo menos en US$ 1,500 millones en evasión de impuesto, así como deudas históricas por S/. 120 mil millones a la SUNAT. La presión tributaria promedio en América Latina en el 2013 fue de 21.4%[4].

IGV

De acuerdo a los últimos Marcos Macroeconómicos Multianuales se indica como parte de la política tributaria que se continuará revisando la legislación del Impuesto General a las Ventas (IGV) en dirección a eliminar distorsiones por exoneraciones que incentiven mecanismos de evasión o la comisión de delitos tributarios.

Para las municipalidades es importante monitorear la evolución de la recaudación del IGV porque a partir de ello se puede estimar las tendencias del impuesto de promoción municipal (IPM) que tiene el mayor peso en los componentes del FONCOMUN. Durante los últimos años se ha tenido un crecimiento del IGV anual de manera significativa hasta llegar alcanzar los S/. 47,819 millones en el año 2013, superando en S/. 3,777 millones a la cifra alcanzada en el 2012. (Gráfico Nº 1) Este buen desenvolvimiento del impuesto se debe al mantenerse aún el crecimiento de la economía como así de la demanda interna, a pesar de no ser tan altos los indicadores.

En el 2013 las principales recaudaciones se dieron en los meses de enero, agosto y octubre con montos de S/. 4,371 millones, S/. 4,228 millones y S/. 4,207 millones respectivamente. Respecto a la participación del IGV interno fue del 56.8% (S/. 27,164 millones) mientras el IGV importaciones de 43.2% (S/. 20,655 millones). Gráfico Nº 1

1 BCR. Consulta de serie estadística anual BCRP.

2 Idem

3 ESAN. http://www.esan.edu.pe/conexion/actualidad/2014/03/28/paul-krugman-peru-cuidado-enfermedad-holandesa/. Marzo 2014.

4 Luis Moreno. Sistemas Tributarios en América Latina, Fiscalidad Internacional y propuestas sobre transparencia.

IR de 3ra categoría

Durante el segundo semestre del año 2013 hubo un debate sobre los recursos del canon minero para los gobiernos locales y regionales en base a las estimaciones que el Ministerio de Economía Finanzas dio sobre el mismo las cuales no consideraron la tendencias del impuesto a la renta (IR) de tercera categoría en el sector minería. De acuerdo a lo observado en la evolución de la recaudación acumulada 2012 por IR al sector minería tuvo una tendencia a la disminución al ingresar S/. 5,393 millones luego que en el 2011 se registró S/. 6,290 millones. Asimismo para el año 2014 se estima una fuerte reducción del canon minero debido a que en el 2013 solamente se recaudó S/. 2,922 millones de IR. (Gráfico Nº 2). El comportamiento de este tributo a la minería se debe a las variaciones a la baja de los precios de nuestros principales minerales de exportación, al estancamiento de la producción así como por la aplicación de la Ley 29789 del Impuesto Especial a la Minería (IEM) y la Ley 29790 de Gravamen Especial a la Minería (GEM) que afectan directamente el pago al IR. En el caso del gobierno nacional esta caída del IR se ve compensada por el cobro de S/. 337 millones por el IEM y S/. 809 millones por el GEM en el 2013[5].

La recaudación acumulada por IR de tercera categoría en el sector hidrocarburos llegó a los S/. 1,908 millones en el 2013 superando en 6% real con respecto al 2012 continuando con la tendencia ascendente de los últimos cinco años (Gráfico Nº 3). Esta mayor recaudación se sustenta en la mayor explotación del gas natural y su respectiva comercialización tanto en el mercado externo como el interno; sin desconocer un crecimiento relativo de la extracción de hidrocarburos líquidos que incluye al petróleo crudo y líquido de gas natural. Los canon basados en IR al gas como al petróleo se encuentran localizados en pocos departamentos.

Regalía minera

La Regalía Minera es una contraprestación económica mediante la cual los titulares de concesiones mineras están obligados por la explotación de los recursos minerales metálicos y no metálicos. La nueva regalía minera está calculada sobre la utilidad operativa tri-

GRÁFICO Nº 1: IGV: 2009 - 2013 (millones S/.)

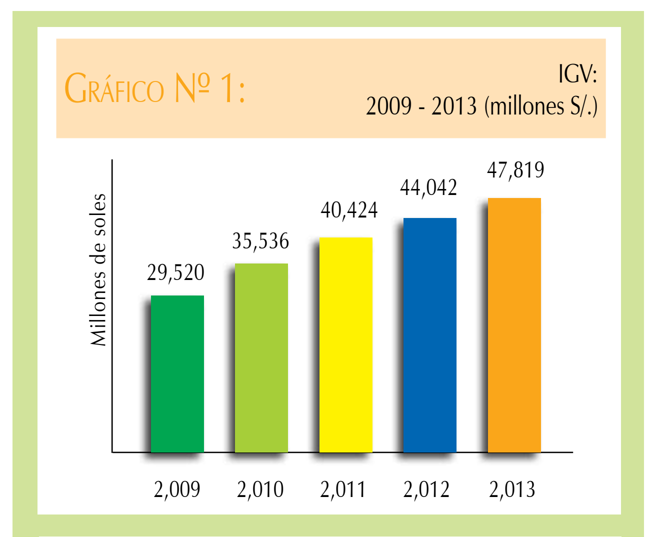


GRÁFICO Nº 2: Minería: impuesto a la renta 3ra categoría 2009 - 2013 (millones S/.)

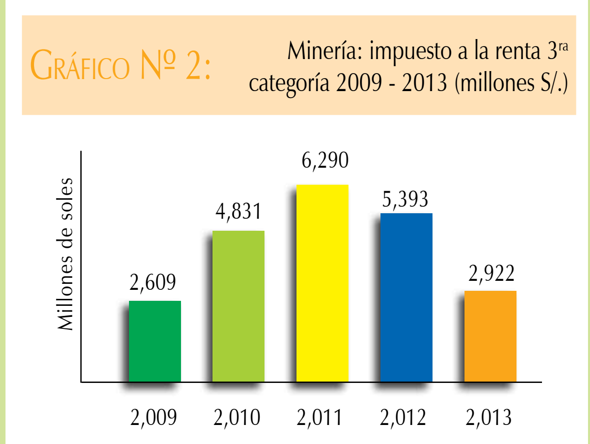
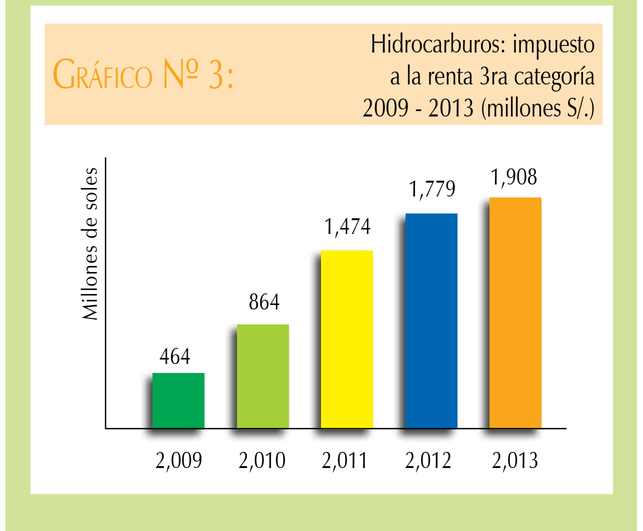


GRÁFICO Nº 3: Hidrocarburos: impuesto a la renta 3ra categoría 2009 - 2013 (millones S/.)



Fuente: SUNAT. Elaboración: REMURPE

5 SUNAT. Nota Tributaria. Cuadro Nº 1. Diciembre 2013.

GRÁFICO Nº 4: Regalía minera 2009 - 2013 (millones S/.)

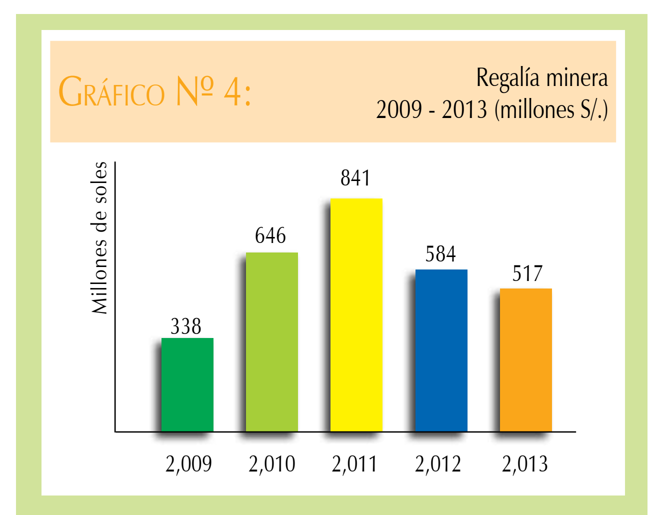
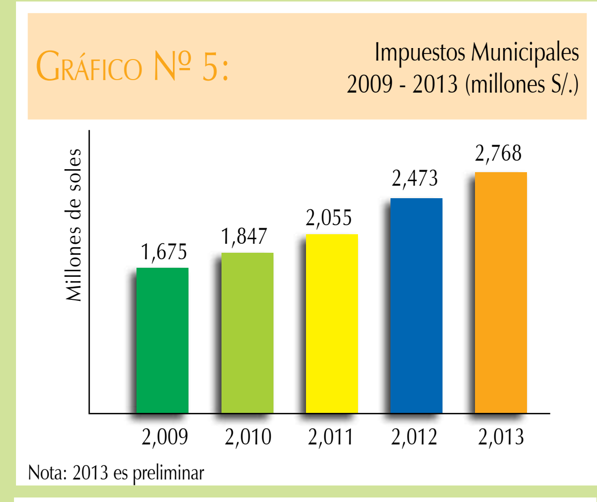
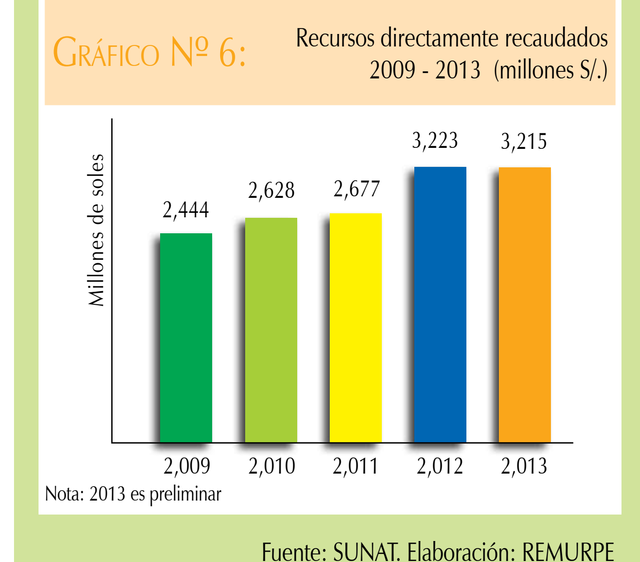


GRÁFICO Nº 5: Impuestos Municipales 2009 - 2013 (millones S/.)



Nota: 2013 es preliminar

GRÁFICO Nº 6: Recursos directamente recaudados 2009 - 2013 (millones S/.)



Nota: 2013 es preliminar

Fuente: SUNAT. Elaboración: REMURPE

mestral. La recaudación por Regalía Minera (RM) registró un acumulado de S/. 517 millones en el 2013 con lo cual se mantiene una tendencia a la disminución desde que se implemento la nueva base impositiva de acuerdo a la Ley 29788[6] del 2011. Gráfico Nº 4. La antigua RM tomaba como base de cálculo el valor del concentrado que es el producto rico en minerales.

Recaudación municipal

El actual gobierno dentro de su política tributaria busca modificar la normatividad en relación a la recaudación municipal con el objetivo de optimizar, entre otros, el Impuesto Predial, el Impuesto de Alcabala e Impuesto al Patrimonio Vehicular para permitir el fortalecimiento de la gestión de los Gobiernos Locales sin afectar la equidad del sistema tributario. Asimismo, apoyará el fortalecimiento de las capacidades de gestión de las municipalidades distritales y provinciales, a fin de garantizar una mayor recaudación a través de la implementación de tecnologías de la información, sin afectar la equidad y eficiencia del sistema tributario municipal[7]. Entre las medidas dirigidas a ello está la implementación del Plan de Incentivos.

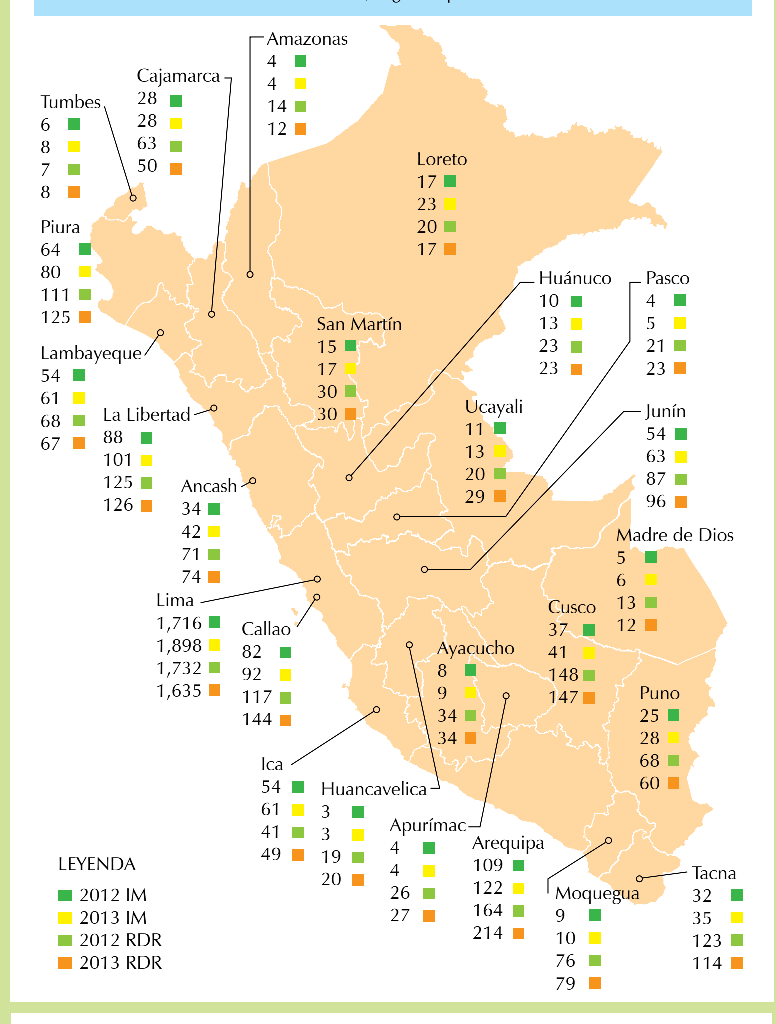
La recaudación acumulada de los impuestos municipales (IM) en el 2013 fue de S/. 2,768 millones; lo que indica una tendencia al crecimiento de estos recursos en los últimos años (Gráfico Nº 5) debido al aumento de recaudación en el departamento de Lima que influye fuertemente en el total nacional con el 69% (S/. 1,898 millones).

Los recursos directamente recaudados (RDR) acumulados tuvieron en el momento de registrar los da-

6 El total de la RM 2013 de este observatorio fiscal considera la suma de la nueva regalía (S/. 505 millones) y los saldos de la anterior metodología que registraba la SUNAT (S/. 12 millones).

7 Ministerio de Economía y Finanzas. Marco Macroeconómico Multianual 2014-2016.

MAPA Nº 1: Recaudación de Impuestos Municipales (IM) y Recursos Directamente Recaudados (RDR), según departamento: 2012-2013 (Millones S/.)



CUADRO Nº 1

Recaudación de los Gobiernos Locales, según escala: 2011-2013 (Nº GL)

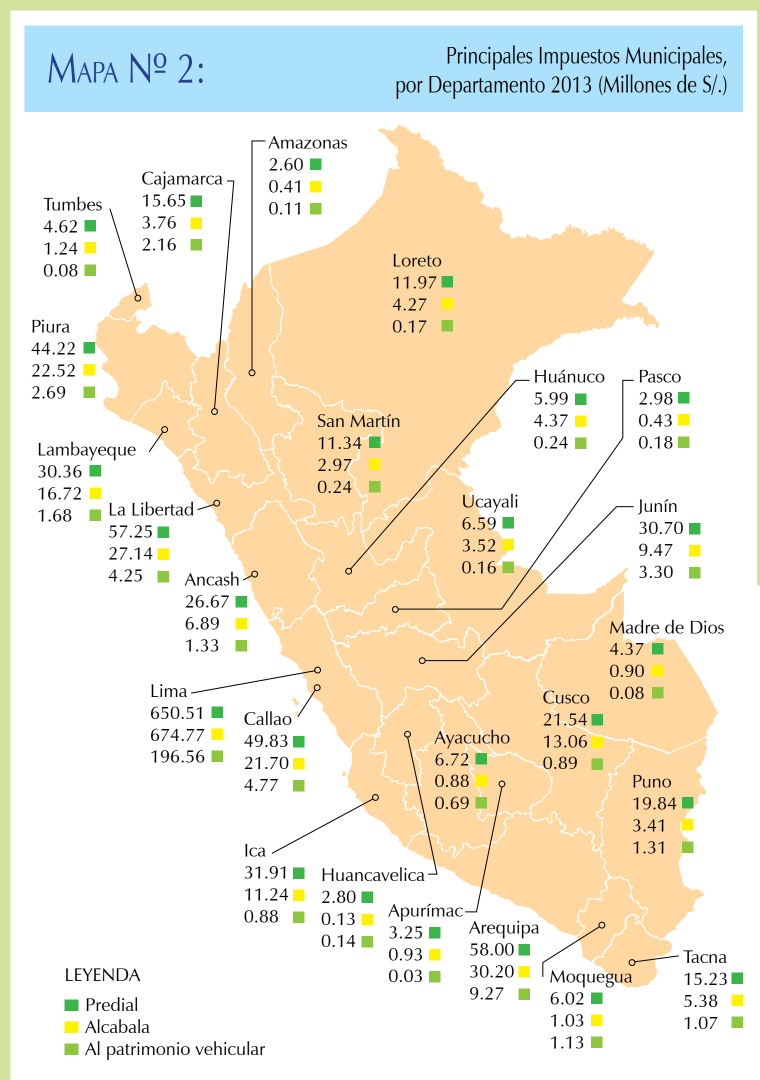
Escala de Recaudación	Impuestos Municipales			Recursos Directamente Recaudados		
	2011	2012	2013	2011	2012	2013
	Nº GL			Nº GL		
> 100 Millones S/.	1	1	2	1	2	2
> 50 a < 100 Millones S/.	3	5	4	6	5	7
> 10 a < 50 Millones S/.	34	36	44	35	42	45
> 5 a < 10 Millones S/.	23	31	31	33	36	31
> 1 a < 5 Millones S/.	97	100	110	184	214	215
> 500 Mil a < 1 Millón S/.	68	82	63	163	206	192
> 100 a < 500 Mil S/.	209	203	217	611	646	578
> 50 a < 100 Mil S/.	104	104	88	256	233	249
> 10 a < 50 Mil S/.	265	276	266	361	286	303
> 1 a < 10 Mil S/.	345	311	284	97	80	93
> 0 a < 1 Mil S/.	138	120	116	26	12	15
Sin recaudación	550	569	613	64	76	108
Total	1,837	1,838	1,838	1,837	1,838	1,838

Fuente: MEF-SIAF   Elaboración: REMURPE

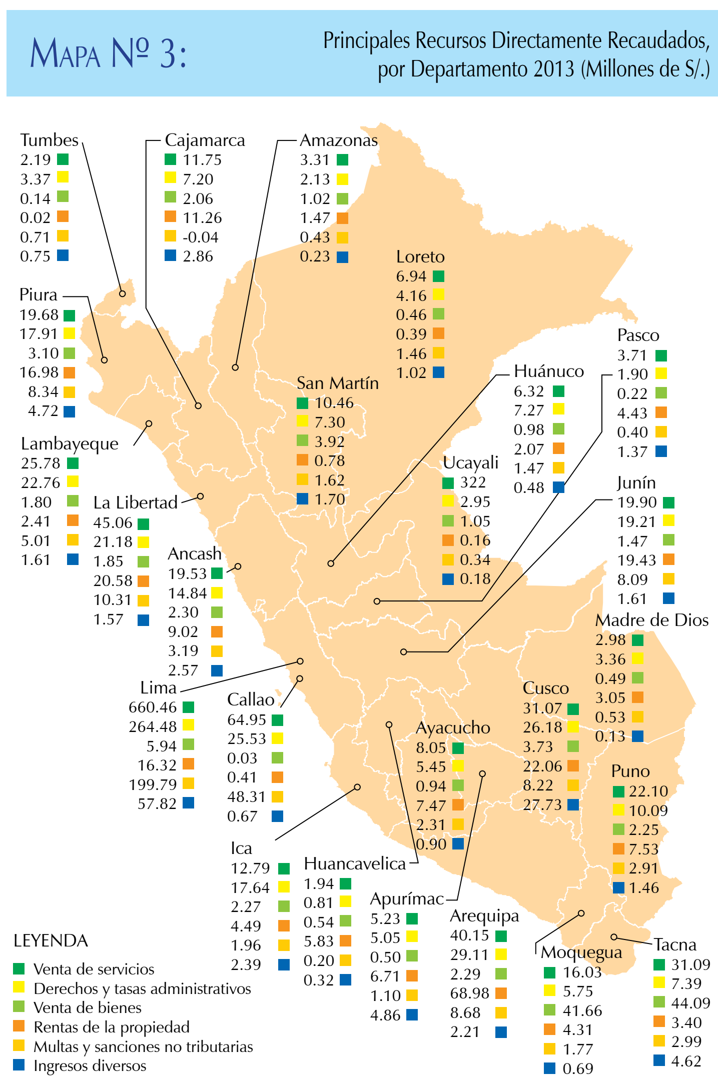
tos del 2013 una leve disminución en relación al 2012, sin embargo ambas cifras son mas elevadas a las de años anteriores. (Gráfico Nº 6) Si bien las municipalidades del departamento de Lima consiguieron el 51% (S/. 1,635 millones) en esta recaudación también se observó una mayor participación de algunos departamentos como Arequipa, Cusco, Callao, La Libertad, Piura y Tacna. (Mapa Nº 1)

Si desagregamos a las municipalidades por escala de recaudación se tuvo a un 33% de ellas que no recaudan ningún IM pero este porcentaje baja considerablemente a 6% en RDR para el 2013. Por otro lado, la escala de recaudación mayor que S/. 1 mil a menor que S/. 10 mil es la de considerable participación por IM seguida por la escala de mayor que S/. 10 mil a menor que S/. 50 mil. En el caso de los RDR la escala de recaudación mayor que S/. 100 mil a menor que S/. 500 mil intervino con el 31% (578 GL). Ver Cuadro Nº 1.

En el Mapa Nº 2 se pone los principales IM recaudados por departamento en el 2013 en donde Lima concentró: S/. 651 millones (58%) del predial del total nacional de S/. 1,121 millones; S/. 675 millones (78%) de la Alcabala de una suma de S/. 867 millones; y, S/. 197 millones (84%) del patrimonio vehicular de un total de S/. 233 millones. En el impuesto predial siguieron a Lima: Arequipa con S/. 58 millones (5%); La Libertad con S/. 57 millones (5%); y Callao con S/. 50 millones (4%). En alcabala prosiguieron al primer departamento: Arequipa con S/. 30 millones (3%); La Libertad con S/. 27 millones (3%); y Piura con S/. 23 millones (3%). En el impuesto al patrimonio vehicular estuvo en segundo lugar el departamento de Arequipa con S/. 9 millones (4%); en tercer lugar Callao con S/. 5 millones (2%); y cuarto lugar La Libertad con S/. 4 millones (2%).



En el Mapa Nº 3 se coloca los principales recursos directamente recaudados por las municipalidades en cada departamento en el 2013. En la venta de servicios de los S/. 1,075 millones obtenidos a nivel nacional Lima destacó con S/. 660 millones (61%) le siguen Callao con S/. 65 millones (6%) y Arequipa con S/. 40 millones (4%). En derechos y tasas administrativas se recaudaron en el país S/. 533 millones que provinieron de Lima con S/. 264 millones (50%), Arequipa con S/. 29 millones (5%) y Cusco con S/. 26 millones (5%). En venta de bienes se alcanzó la suma de S/. 125 millones a nivel nacional ocupando los primeros lugares: Tacna con S/. 44 millones (35%); Moquegua con S/. 42 millones (33%); y, San Martín con S/. 4 millones (3%). En las rentas de la propiedad el departamento de Arequipa concentró S/. 69 millones (29%) de los S/. 240 millones ingresados en todo el país, le siguieron Cusco con S/. 22 millones (9%) y La Libertad con S/. 21 millones (9%). En Multas y sanciones no tributarias e Ingresos diversos se recaudaron a nivel nacional S/. 320 millones y S/. 124 millones respectivamente.



Fuente: MEF - SIAF Elaboración: REMURPE

II. TRANSFERENCIAS

En un país con una economía centralizada históricamente en la ciudad Lima sin embargo en los últimos años se ha generado un relativo crecimiento en otros departamentos. Paralelamente a ello se han aumentado en valores absolutos los recursos del Estado en su conjunto y en los tres niveles de gobierno pero manteniendo siempre el gobierno central la mayoría de los mismos. Es por ello que las transferencias de recursos de este nivel de gobierno a los niveles descentralizados se han convertido en una necesidad permanente y que se ha acentuado de igual manera en los últimos años como vamos a observar en esta sección y que está correlacionada en varios aspectos con la sección de recaudación de este Observatorio Fiscal.

Los crecimientos de las transferencias para los gobiernos locales no significa una implementación de la descentralización fiscal sino se debe al aumento en algún momento de los precios de sus principales minerales de exportación, una tendencia hacia arriba de la demanda interna y una política fiscal y monetaria en “piloto automático” que sin mucho esfuerzo mantiene al Estado con “vacas gordas”. Las transferencias a los gobiernos locales suman unas 35 en el 2013 que tienen diferentes orígenes las cuales se procura ordenarlas en este Observatorio Fiscal para hacerlas más comprensibles puesto que también sus objetivos o fines se diferencian y no están interrelacionadas en un sistema fiscal y se encuentran en una esfera de poca predictibilidad, mucha discrecionalidad y falta de oportunidad en sus entregas desde el gobierno central.

En el mes de agosto del 2013, después de casi quince meses de trabajo, la segunda comisión[8] temporal en materia de descentralización fiscal aprobó su “Informe Técnico Final que evalúa la implementación de las medidas contenidas en la Propuesta Técnica de Descentralización Fiscal 2010 y elabora el Plan de Acción para dichas medidas”. La comisión estuvo integrada por representantes del Ministerio de Economía y Finanzas, la Secretaria de Descentralización de la PCM y los representantes de las asociaciones de los gobiernos descentralizados como son: la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales – ANGR, la Asociación de Municipalidades del Perú – AMPE y la Red de Municipalidades Urbanas y Rurales del Perú – REMURPE. El indicado informe fue elevado al Presidente del Consejo de Ministros y no se conoce los trámites para su implementación.

En esta sección del Observatorio Fiscal se constata una vez más lo que la mencionada comisión también alcanzó a concluir sobre las transferencias: la concentración del canon, sobrecanon, regalías y FOCAM en un número pequeño de municipalidades y la asignación de los recursos ordinarios se determina discrecionalmente por el gobierno central.

Las transferencias a los gobiernos locales representaron en el 2013 el 3.3% del PBI mientras en el período 2009-2013 fue en promedio de 3.2%. En el cuadro Nº 2 se examina que en el año 2013 se transfirieron recursos por S/. 17,985 millones; una diferencia de solamente S/. 369 millones al monto entregado en el 2012 (S/. 17,616 millones). En el 2009 se trasladaron S/. 10,882 millones. Este crecimiento se debió al aumento en valores absolutos de los recursos de origen mineros e hidrocarburos y los recursos por transferencia de partidas y otras asignaciones de los recursos ordinarios. Sin embargo los primeros han tenido un descenso en su participación de 37% en el 2009 a 35% en el 2013 mientras que los segundos aumentaron su intervención de 17% en el 2009 a 24% en el 2013. En el caso del FONCOMUN también tuvo un leve descenso de 28% en el 2009 a 25% en el 2013.

Recursos Determinados

Los recursos determinados (RRDD) son fondos que provienen de la aplicación de una norma destinada para fines específicos. Los RRDD en el 2013 participaron con el 71% (S/. 12,812 millones) en las transferencias a los gobiernos locales. Destacaron las municipalidades de Cusco, como en años anteriores, debido al canon gasífero. En total sumaron S/. 2,236 millones los gobiernos locales de Cusco, seguidas por las de Lima con S/. 1,157 millones, Ancash con S/. 1,042 millones,

8 Se creó por Ley de Presupuesto del Sector Público 2012 (Nº 29812) mientras la primera se instituyó al amparo de la Ley del Presupuesto del Sector Público 2010 (Nº 29465).

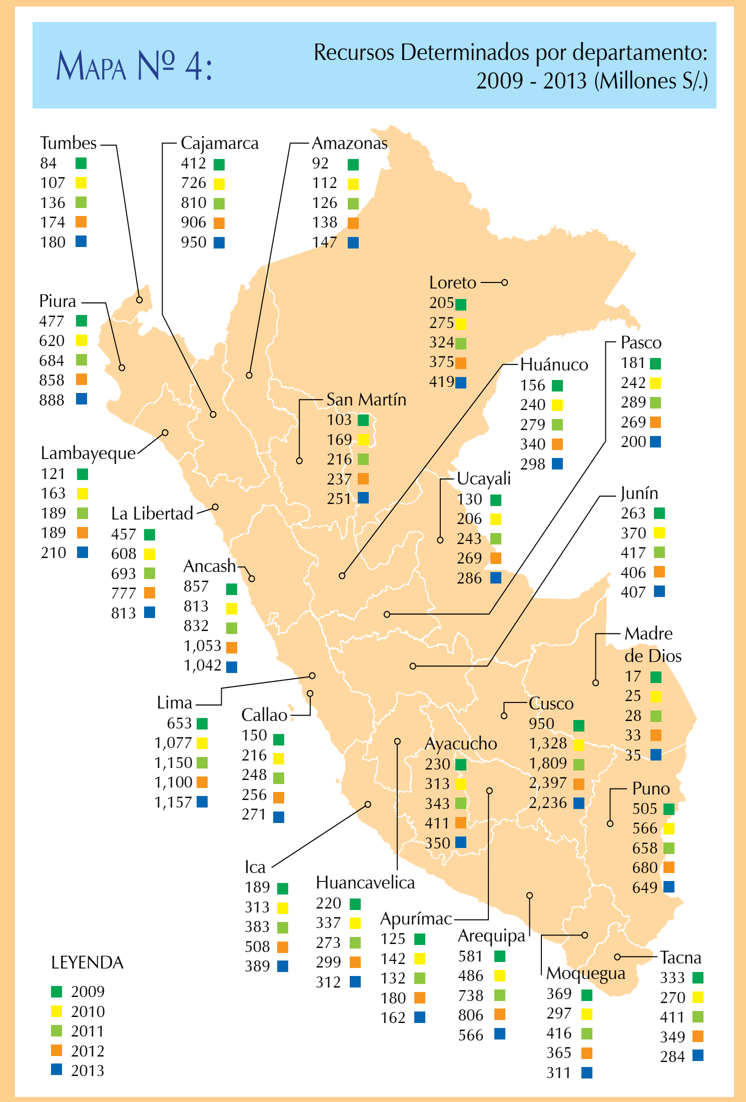
CUADRO Nº 2

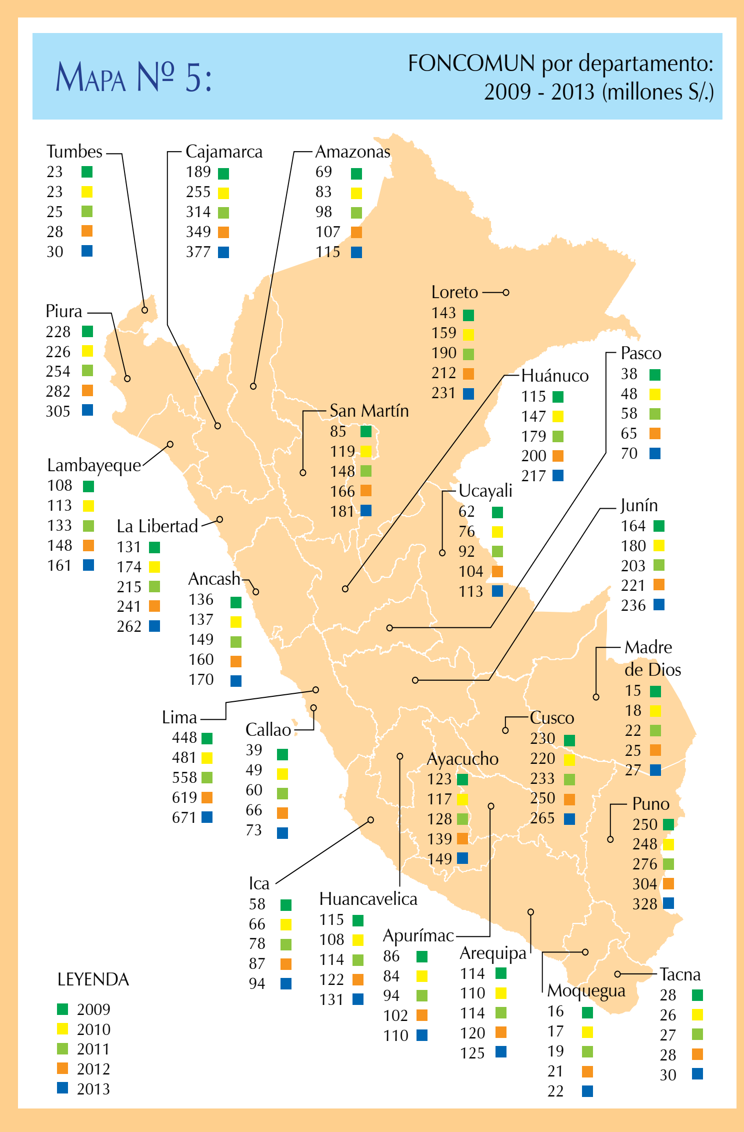
Transferencias a los Gobiernos Locales: 2009 – 2013 (Millones S/. y %)

FUENTE/Recurso	Montos					Participación porcentual				
	2009	2010	2011	2012	2013	2009	2010	2011	2012	2013
	Millones S/.					%				
TOTAL	10,882	11,965	15,256	17,616	17,985	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
RECURSOS DETERMINADOS	7,861	10,021	11,829	13,376	12,812	72.2	83.8	77.5	75.9	71.2
FONCOMUN	3,015	3,284	3,779	4,164	4,495	27.7	27.4	24.8	23.6	25.0
ORIGEN MINEROS E HIDROCARBUROS	4,053	4,371	6,078	7,172	6,200	37.2	36.5	39.8	40.7	34.5
Canon Minero	2,728	2,360	3,181	3,901	2,910	25.1	19.7	20.8	22.1	16.2
Canon Gasífero - Regalías	500	821	1,284	1,168	1,323	4.6	6.9	8.4	6.6	7.4
Canon y Sobrecanon Petrolero	341	405	546	781	723	3.1	3.4	3.6	4.4	4.0
Canon Gasífero - Renta	90	100	49	600	508	0.8	0.8	0.3	3.4	2.8
Regalía Minera	272	484	705	435	413	2.5	4.0	4.6	2.5	2.3
FOCAM	121	202	313	285	322	1.1	1.7	2.1	1.6	1.8
PARTICIPACIONES	403	1,920	1,527	1,513	1,319	3.7	16.1	10.0	8.6	7.3
Plan Incentivos Mejora Gest. y Modernizac. Municipal (1)		1,300	1,277	782	1,100	0.0	10.9	8.4	4.4	6.1
FONIPREL	397	382	199	519	190	3.7	3.2	1.3	2.9	1.1
Bono de Incentivo				172					1.0	
Otras Participaciones (2)	6	239	52	40	29	0.1	2.0	0.3	0.2	0.2
Renta de Aduanas	138	172	195	208	225	1.3	1.4	1.3	1.2	1.2
Otros Canon (3)	153	161	126	191	257	1.4	1.3	0.8	1.1	1.4
Otros Recursos Determinados (4)		3	6	1	158		0.0	0.0	0.0	0.9
IMPUESTOS MUNICIPALES	98	110	117	128	159	0.9	0.9	0.8	0.7	0.9
Tragamonedas	92	104	110	121	151	0.8	0.9	0.7	0.7	0.8
Casinos	6	6	7	7	8	0.1	0.1	0.0	0.0	0.0
RECURSOS ORDINARIOS	3,021	1,943	3,427	4,231	5,122	27.8	16.2	22.5	24.0	28.5
Por Transferencias de Partidas y Otras Asignaciones	1,879	1,378	2,857	3,623	4,264	17.3	11.5	18.7	20.6	23.7
Alimentarios (5)	450	502	501	502	501	4.1	4.2	3.3	2.8	2.8
Otros Recursos Ordinarios (6)	692	64	69	107	357	6.4	0.5	0.5	0.6	2.0
DONACIONES Y TRANSFERENCIAS				9	10				0.0	0.1
Transferencias de Entidades de GN a GL				9	10				0.0	0.1
OPERACIONES OFICIALES DE CREDITO					40					0.2
Bonos - Traspasos de Recursos					40					0.2

(1) 2010-2011 Se suman el programa modernización municipal y plan de incentivos mejora gestión municipal
(2) Ley N° 15686 y Complementarias; FORSUR; COFIDE y Otros; y, Fondo para la Igualdad
(3) Canon Hidroenergético; Canon Pesquero - Imp. a la Renta; Canon Pesquero - Derechos de Pesca; y, Canon Forestal
(4) Saldo de Transferencias; Fideicomiso Regional; Fondo FONIE; Seguridad Ciudadana; Canon y Sobrecanon-Impuesto a la renta
(5) Programa del Vaso de Leche; Comedores, Alimentos por Trabajo, Hogares y Albergues; y, Programa de Alimentos y Nutrición para el Paciente con Tuberculosis y Familia
(6) Proyecto Transportes Rurales PROVIAS; Impuestos Derogados; Víctimas del Terrorismo; Apoyo Extraordinario Tp_GL; Financiamiento de Proy. Inversión Ejecuc.(Canon y Otros)

Fuente: MEF -SIAF Elaboración: REMURPE



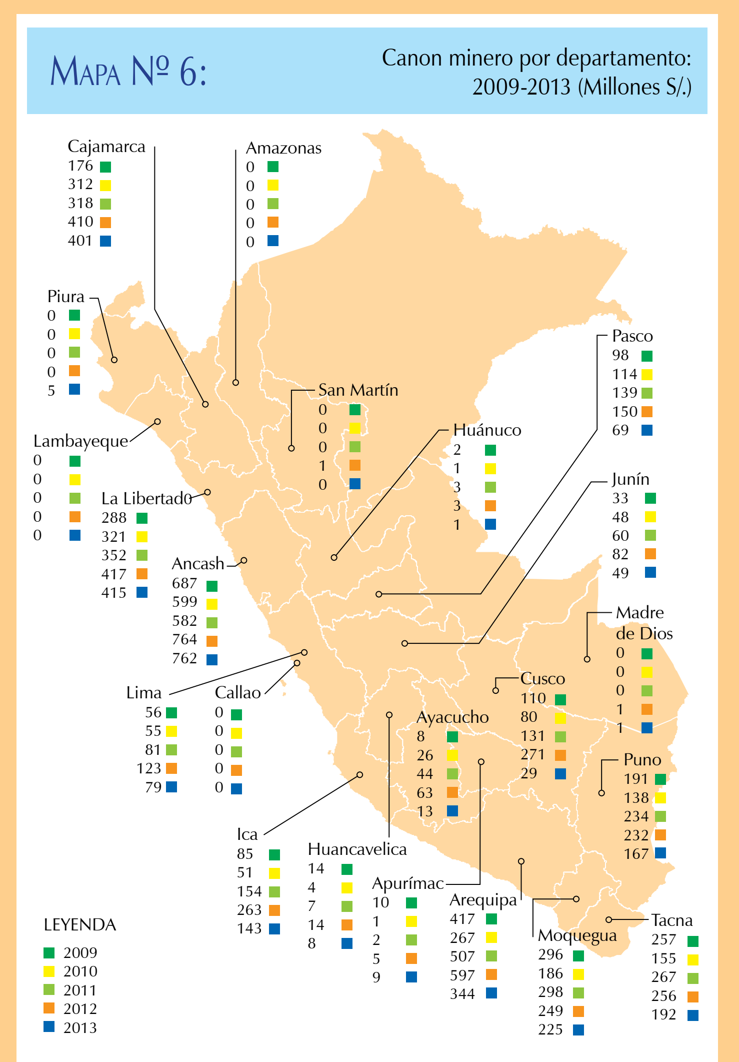


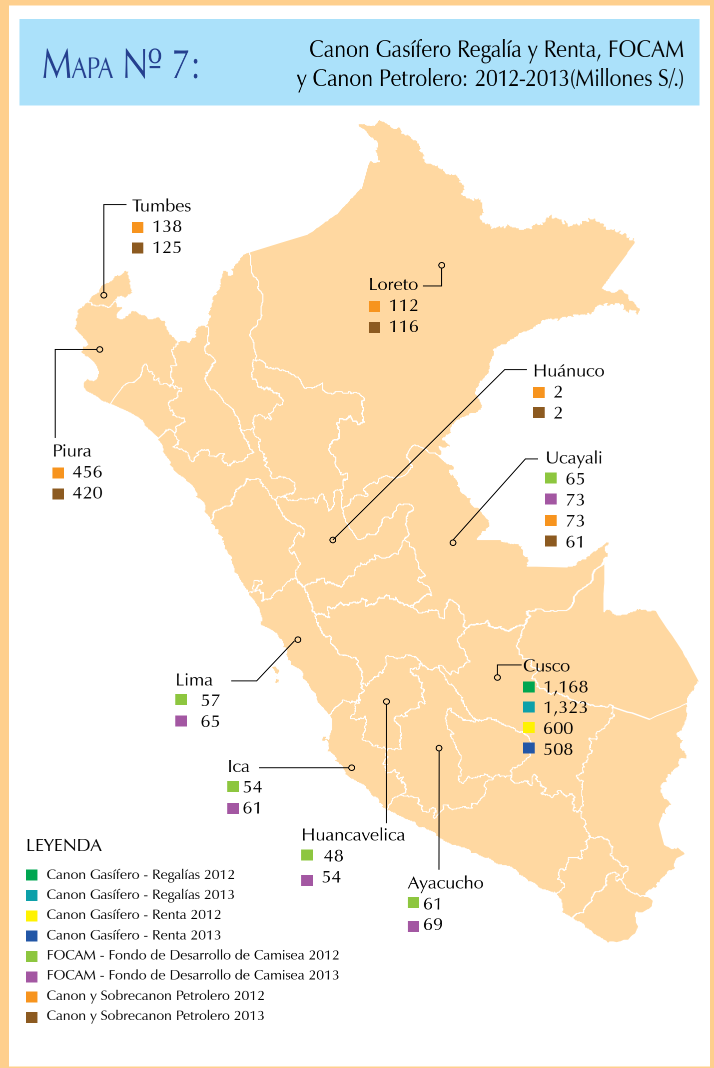
Fuente: MEF -SIAF Elaboración: REMURPE

Cajamarca con S/. 950 millones y Piura con S/. 888 millones. En el otro extremo estuvieron las municipalidades de Madre de Dios con S/. 35 millones, Amazonas con S/. 147 millones, Apurímac con S/. 162 millones y Tumbes con S/. 180 millones. Ver Mapa Nº 4. Lima sobresalió por el FONCOMUN (57%) y Plan de Incentivos (14%); Ancash por el canon minero (73%); Cajamarca por el canon minero (42%) y el FONCOMUN (40%); y, Piura por el canon petrolero (47%) y el FONCOMUN (34%). Las municipalidades de Madre de Dios dependieron del FONCOMUN (77%) al igual que las de Amazonas (78%).

FONCOMUN

El FONCUMUN es un fondo otorgado a las municipalidades por la Constitución y tiene un criterio redistributivo. En el año 2013 el FONCOMUN totalizó los S/. 4,495 millones teniendo un crecimiento real de 5% respecto al 2012. A pesar de buscar la promoción de las inversiones en diferentes localidades del país, según advierte la página web del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) el monto de S/. 671 millones (15%) se quedaron en las municipalidades del departamento de Lima y en especial en las 43 municipalidades de la provincia de Lima con S/. 532 millones; mientras





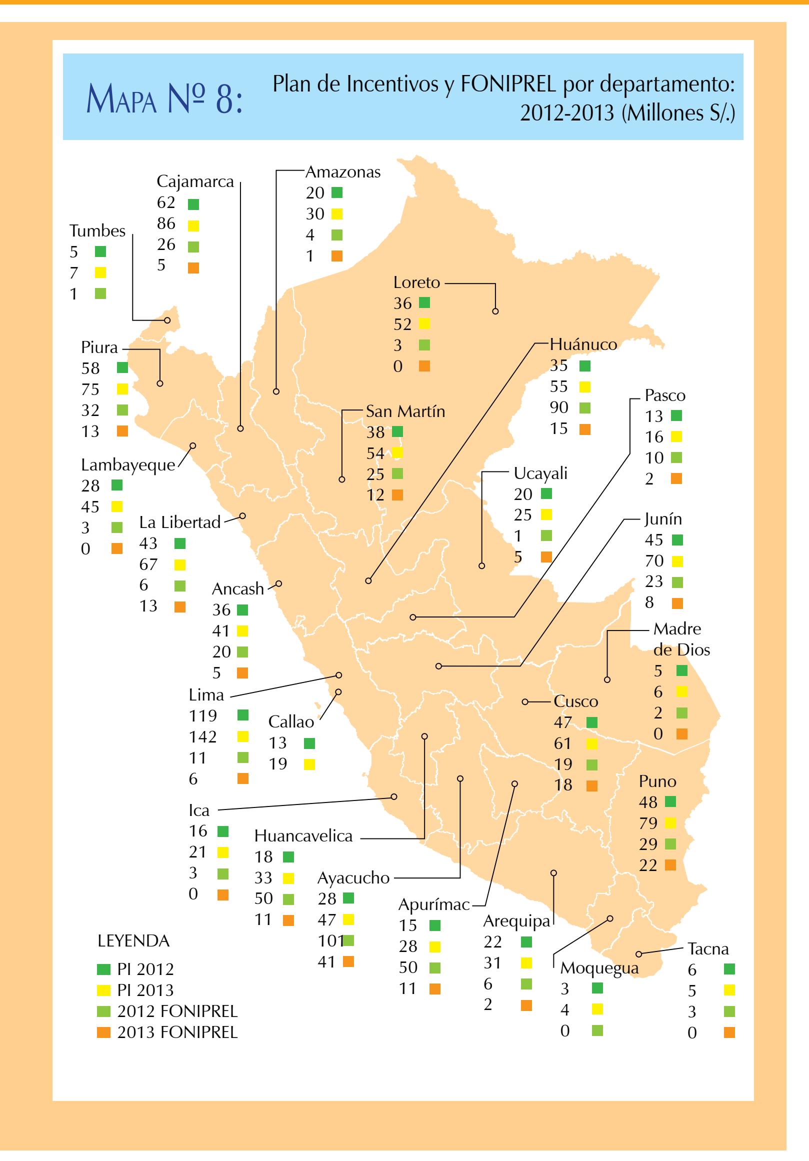
Fuente: MEF - SIAF. Elaboración: REMURPE

el resto se distribuyeron en las otras 128 municipalidades de Lima. Después del departamento de Lima vinieron los departamentos de Cajamarca con S/. 377 millones, Puno con S/. 328 millones, Piura con S/. 305 millones, Cusco con S/. 265 millones y La Libertad con S/. 262 millones. En estos departamentos, a excepción del Cusco, en las provincias en donde se encuentran las ciudades capitales se puede encontrar casi similar característica indicada en el departamento de Lima. Por otro lado, los departamentos que recibieron menos FONCOMUN son los de Moquegua con S/. 22 millones, Madre de Dios con S/. 27 millones, Tacna y Tumbes con S/. 30 millones cada uno. Ver Mapa Nº 5.

Canon minero

El canon minero es un recurso que ha traído mucha polémica tanto en su forma de distribuirlo como en la calidad de su gasto. A ello se agregó en el 2013 las deficientes estimaciones proporcionadas por el MEF en el presupuesto de apertura al estar sobreestimadas en relación a lo que se entregó finalmente y mereció el rechazó de las municipalidades receptoras de mucho canon así como poco. Las deficiencias también se repitieron y fueron advertidas para el presupuesto del 2014 sin embargo a pesar de haberse dado algunas alternativas en el 2013 en el caso del próximo año no se visualiza alguna compensación más aún se ha recu-

MAPA Nº 8: Plan de Incentivos y FONIPREL por departamento: 2012-2013 (Millones S/.)



rrido a profundizar la polémica y mostrar casos de malversación ya conocidos con anterioridad.

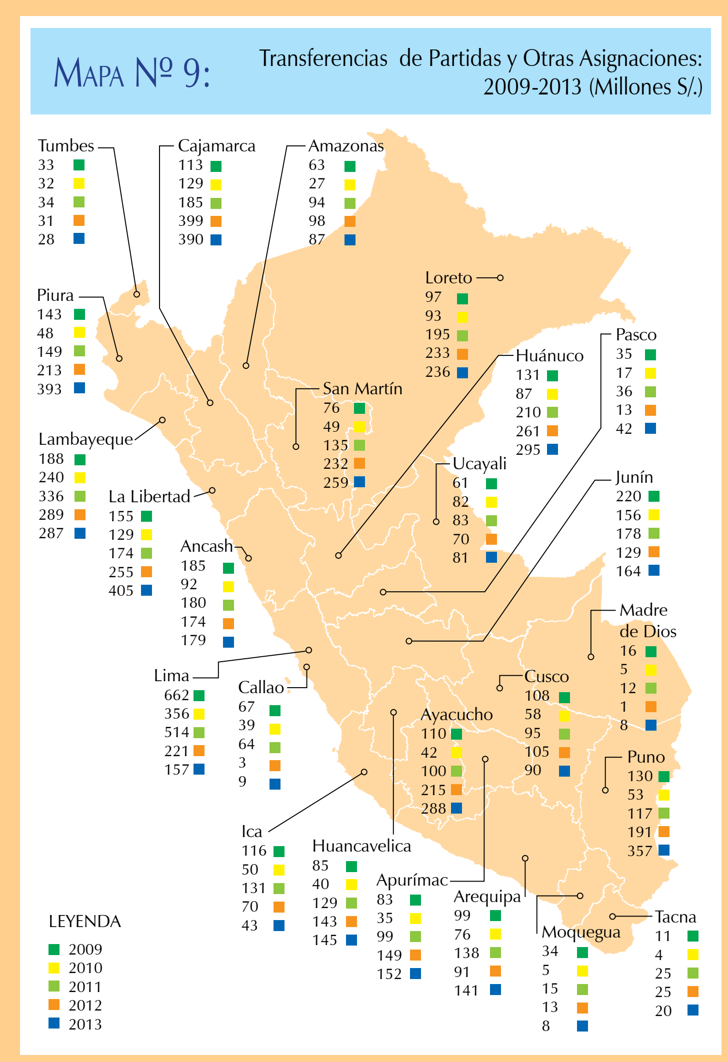
El canon minero transferido en el 2013 a los gobiernos locales fue de S/. 2,910 millones representando una disminución real de 27% con respecto al 2012. Las principales municipalidades por departamento que concentraron el canon fueron: Ancash con S/. 762 millones, La Libertad con S/. 415 millones, Cajamarca con S/. 401 millones, Arequipa con S/. 344 millones, Moquegua con S/. 225 millones y Tacna con S/. 192 millones. Ver Mapa Nº 6. Los seis (6) departamentos mencionados suman el 81% del total de canon minero de las municipalidades.

Gas y petróleo

El proyecto Camisea, operado por Pluspetrol, está ubicado en la Amazonía del departamento de Cusco y consiste en la exploración y producción de gas natural y líquidos en los yacimientos San Martín, Cashiriari y Pagoreni (lotes 56 y 88). Los gobiernos locales de ese departamento reciben transferencias por Canon Gasífero (CG)-Regalía y Canon Gasífero (CG)-Renta mientras las municipalidades de Ayacucho, Huancavelica, Ica, Lima y Ucayali perciben por el Fondo de Desarrollo Socioeconómico de Camisea (FOCAM). En el 2013 se entregaron por CG-Regalía S/. 1,323 millones y por CG-Renta S/. 508 millones. De las 108 municipalidades cuzqueñas 33 de ellas recibieron el 80% de la suma del CG-Regalía y CG-Renta. Las municipalidades de Echarate, Quimbiri, Vilcabamaba, Pichari, Quellouno y La Convención destacaron por obtener fondos por S/. 480 millones, S/. 93 millones, S/. 92 millones, S/.91 millones, S/. 89 millones y S/. 77 millones respectivamente.

En el FOCAM ingresaron S/. 322 millones para 393 municipalidades en el 2013. Las principales municipalidades beneficiadas fueron: Atalaya con S/. 27 millones, Ica con S/. 12 millones, Sepahua con S/. 10 millones y Cañete con S/. 9 millones. En el otro extremo se encontraron las municipalidades de Huampara con S/. 5 mil, San José de Ushua con S/. 10 mil y San Joaquín con S/. 11 mil.

En el canon y sobrecanon petrolero (CSP) se registró S/. 723 millones en el 2013. De este total las municipalidades del departamento de Piura recibieron el 58%, es decir, S/. 420 millones. Tumbes concentró el 17% del canon y sobrecanon recaudado al recibir S/. 125 millones. Por su parte, Loreto accedió al 16% del total del fondo al percibir S/. 116 millones. Ucayali recibió S/. 61 millones, 8% del monto total de CSP transferido. Finalmente, la provincia de Puerto Inca en la región Huánuco recibió S/. 2 millones. Se destacaron los gobiernos locales de Talara con S/. 59 millones, Paita con S/. 33 millones, El Alto con S/. 33 millones, Tumbes con S/. 26 millones y Contralmirante Villar con S/. 24 millones. En el otro lado se encuentran las municipalidades de Honoria con S/. 364 mil, Tournavista con S/. 365 mil, Puerto Inca con S/. 366 mil y Codo de Puzuzo con S/. 367 mil. Ver Mapa Nº 7.



Mapa Nº 9: Transferencias de Partidas y Otras Asignaciones: 2009-2013 (Millones S/.)

Fuente: MEF - SIAF. Elaboración: REMURPE

PI y FONIPREL

El actual "Plan de Incentivos (PI) a la Mejora de la Gestión y Modernización Municipal" deviene al juntarse en la Ley de Presupuesto del Sector Público 2012 el Programa de Modernización Municipal y el Plan de Incentivos de Mejoramiento de la Gestión Municipal. En el 2013 se le asigno al PI S/. 1,100 después de haberse reducida en el 2012 a S/. 782 millones. Si bien se busca fortalecer la gestión municipal sin embargo se reciben cuestionamientos sobre: la oportunidad en la entrega del recurso; las compensaciones para cubrir los gastos de cumplimiento de metas son menores en las municipalidades medianas y pequeñas; las metas establecidas tienen una diversidad de objetivos y corresponden a varios sectores del gobierno central; y, algunas metas no son sostenibles en el tiempo. Los criterios para su distribución al ser los mismos que el FONCOMUN reproduce las inequidades de este fondo. Así tenemos que Lima concentra el 13% (S/. 142 millones).

En el 2013 la inhabilitación para concursar en FONIPREL fue la preocupación de un buen número de municipalidades por no haber rendido cuentas al haberse otorgado fondos. Esta llamada de atención es preocupante porque demuestra las limitantes de monitoreo y control que tiene el gobierno central para hacer un seguimiento de los recursos que entrega en este concurso como así verificar la calidad del gasto. En base a las transferencias registradas en el MEF-SIAF desde el año 2008 al año 2013 se contabilizó S/. 1,813 millones por FONIPREL de los cuales correspondieron S/. 190 millones al 2013. En este año, entre los departamentos que obtuvieron mayores montos se encuentran Ayacucho con S/. 41 millones, Puno con S/. 22 millones, Cusco con S/. 18 millones, Huánuco con S/. 15 millones y Piura y La Libertad con S/. 13 millones cada uno. Ver Mapa Nº 8.

En las leyes del presupuesto del 2013 y 2014 se señala que las municipalidades son pasibles de la suspensión del PI y el FONIPREL si se encuentran involucradas en conflictos sociales más no así en actos de corrupción.

Recursos ordinarios

Los Recursos Ordinarios (RO) de los gobiernos locales provienen de las transferencias que tienen como origen la recaudación tributaria del gobierno central. Están compuestas por diferentes partidas entre las que destacan: Transferencias de Partidas y Otras Asignaciones (TPOA), Programas Alimentarios (Vaso de Leche; Comedores, alimentos por trabajo, hogares y albergues; y, Programa de Alimentos y Nutrición para el Paciente con Tuberculosis y Familia) y otros recursos ordinarios diversos[9].

El TPOA es un rubro el cual no se tiene muy claro los objetivos de su entrega y los criterios de su distribución. Sumó S/. 4,264 millones en el año 2013 con un crecimiento real de 14% con respecto al 2012. A nivel departamental destacaron en el 2013: La Libertad con S/. 405 millones, Piura con S/. 393, Cajamarca con S/. 390 millones y Puno con S/. 357 millones. Por otro lado, disminuyeron en términos reales los departamentos de Ica en 40%, Moquegua en 38% y Lima en 31%. Ver Mapa Nº 9.

9 Ver notas del Cuadro Nº 2

Cuadro Nº 3

Principales Transfrencias a los Gobiernos Locales, según escala: 2010-2013 (Nº GL)

Escala Transferencia	Transferencias Total				Recursos Determinados				FONCOMUN				Canon Minero				Plan de Incentivos				Recursos Ordinarios				Partidas y Otras Asignaciones			
	2010	2011	2012	2013	2010	2011	2012	2013	2010	2011	2012	2013	2010	2011	2012	2013	2010	2011	2012	2013	2010	2011	2012	2013	2010	2011	2012	2012
	Nº GL				Nº GL				Nº GL				Nº GL				Nº GL				Nº GL				Nº GL			
> 400 Millones S/.			1	1			1	1																				
> 300 a < 400 Millones S/.		1				1																						
> 200 a < 300 Millones S/.	1			2	1																							
> 100 a < 200 Millones S/.	3	7	13	12	3	4	6	5			1	1	1	1	1	1								1				1
> 50 a < 100 Millones S/.	23	30	32	30	13	21	26	24	1	1			2	6	6	2						1	2	5			2	5
> 20 a < 50 Millones S/.	100	139	162	162	76	96	107	99	10	15	21	27	17	28	32	21	3	2		2	13	26	29	31	11	21	22	26
> 15 a < 20 Millones S/.	59	73	89	90	45	51	58	63	11	14	17	16	5	8	9	14	4	1	1		15	11	24	24	8	13	21	20
> 10 a < 15 Millones S/.	105	125	176	183	99	113	115	109	32	33	36	42	19	15	20	17	6	7	1	1	22	27	51	55	23	21	49	50
> 5 a < 10 Millones S/.	279	333	353	349	248	276	328	309	87	96	100	108	64	74	98	64	22	22	10	20	54	114	129	167	42	102	115	150
> 1 a < 5 Millones S/.	865	1,013	774	742	891	863	840	839	602	668	703	726	310	390	447	371	238	260	167	248	153	315	432	404	112	278	377	334
> 500 Mil a < 1 Millón S/.	367	116	221	232	377	350	315	305	407	400	392	376	195	202	215	174	236	266	197	258	101	209	158	238	38	103	119	103
> 100 a < 500 Mil S/.	32		17	36	81	62	42	85	684	610	568	543	420	378	336	377	1,130	976	813	891	770	1,074	503	571	32	842	159	90
< 100 Mil S/.													721	655	595	717	195	297	648	414	706	59	510	341	38	84	58	46
Total	1,834	1,837	1,838	1,839	1,834	1,837	1,838	1,839	1,834	1,837	1,838	1,839	1,754	1,757	1,759	1,758	1,834	1,831	1,837	1,834	1,834	1,836	1,838	1,837	304	1,464	922	825

Fuente: MEF - SIAF Elaboración: REMURPE.

Escalas de Transferencias

Para tener una visión general de las principales fuentes y recursos transferidos a todas las municipalidades de manera desagregada se ha elaborado el Cuadro Nº 3 donde en base a escalas de montos se colocan el número de gobiernos locales que se encuentran comprendidas en la misma, durante el período 2010-2013.

Existe un mito que todas las municipalidades en los últimos años han recibido ingentes recursos. Si observamos en la columna de transferencia total tenemos que los gobiernos locales con montos superiores a los S/. 50 millones no sobrepasan las 46 de las 1,839 del período considerado. Si se baja el monto a partir de los S/. 15 millones se encuentran hasta 297 gobiernos locales. La escala de mayor que 1 millón de soles a menor que 5 millones de soles concentra 774 gobiernos locales en los dos últimos años.

En la columna de RRDD se disminuye las municipalidades con fondos mayores de S/. 5 millones si lo comparamos con las transferencias totales. Los gobiernos locales se concentran considerablemente en la escala de mayor que 1 millón de soles a menor que 5 millones de soles llegando en los últimos años a los 840. Si se agrega una escala más hacia arriba y otra hacia debajo a la anteriormente señalada tenemos aproximadamente 1,468 gobiernos locales en promedio en los últimos años tienen ingresos mayor que 500 mil soles a menor que 10 millones de soles.

En el FONCOMUN las municipalidades se concentran en dos escalas: mayor que 100 mil soles a menor que 500 mil soles (en promedio 601 gobiernos locales); y, mayor que 1 millón de soles a menor que 5 millones de soles (en promedio 674 gobiernos locales). En el caso del Canon Minero unas 85 municipalidades en promedio no reciben nada por este recurso y aproximadamente 1,100 municipalidades se encuentran en las escalas por debajo de los 500 mil soles; así como las que se encuentran en las escalas de canon mayor de 5 millones de soles suman en promedio unos 131 gobiernos locales.

En los fondos del PI se concentran las municipalidades en la escala de mayor que 100 mil soles a menor que 500 mil soles las cuales hacen en promedio en los dos últimos años de 852 gobiernos locales. En lo que respecta a las TPOA se observa que no todas las municipalidades reciben algún recurso en el año y las que recibieron en los dos últimos años son menos de 950 gobiernos locales.

III. EJECUCIÓN DE GASTO[10]

PIA y PIM

En esta sección del Observatorio Fiscal se aborda principalmente el gasto ejecutado y adicionalmente el presupuesto de apertura (PIA) y modificado (PIM) porque en base a estas informaciones se puede obtener el avance de ejecución. En lo que respecta a la medición del avance de ejecución en relación al PIM, que es lo más publicitado por los medios de comunicación, tiene problemas en reflejar con objetividad lo que se planifica en el PIA y en la calidad de gasto. Para la elaboración del PIA se pasa por etapas entre las que se encuentra la programación y formulación de las diversas entidades sin embargo en el PIM se suele cambiar las prioridades y adecuarse a gastar lo máximo posible sin importar la buena ejecución para no ser tildada de mala ejecutora.

Esto se verifica si se considera las variaciones de montos del PIA al PIM en los gobiernos locales (Ver Cuadro Nº 4) y la oportunidad de entrega o liberalización de transferencias por parte del gobierno central haciéndose a semanas de finalizar el año y no dando el tiempo suficiente para su gasto por el mismo ciclo de duración en la formulación y ejecución de un proyecto. Como es de conocimiento el avance de ejecución oficial se elabora con el PIM. Pero adquiere otra dimensión si se mediría considerando también su relación al PIA. Asimismo se podría establecer un mejor monitoreo de la calidad de gasto si se diferencia entre lo que se planifica y se modifica.

Ejecución

La evolución del gasto y el crecimiento de la inversión de los gobiernos locales puede de alguna manera significar una mejora de las condiciones de vidas de la población en diversas localidades. Sin embargo no necesariamente se puede considerar un estado de desarrollo económico y social porque aún se mantiene muchos déficit en alimentación, salud, educación, saneamiento, entre otros. Existe actualmente una recentralización de ejecución de recursos por parte del gobierno nacional dejando para los gobiernos locales la realización de obras que están a la sombra del SNIP y de los diversos sistemas administrativos lo que disminuye más aún el desarrollo de muchas localidades.

Las municipalidades ejecutaron en total un promedio de 4.2% del PBI durante el período 2009-2013, divió en 2.0% del PBI en actividades y 2.2% del PBI en proyectos[11]. En valores absolutos crecieron en total de S/. 15,842 millones en el 2009 a S/. 25,487 millones en el 2013; en actividades pasaron de S/. 6,810 millones en el 2009 a S/. 11,052 millones en el 2013; y en proyectos de S/. 9,032 millones llegaron a los S/. 14,435 millones. (Ver Cuadro Nº 4)

En el avance de ejecución del 2013 en proyectos en relación al PIA, los gobiernos locales alcanzaron el 176%, los gobiernos regionales el 149%, mientras el gobierno nacional marcó el 88%. En cambio, en la medición oficial, publicada en el MEF-SIAF y vinculada al PIM, en primer lugar estuvo el gobierno nacional con 83%, luego los gobiernos regionales con 81% y finalmente los gobiernos locales con 70%.

Origen de recursos ejecutados por GL

En la evolución de la procedencia de los recursos públicos utilizados por los gobiernos locales durante el período 2009-2013 se observa que a pesar de mantener una mayor participación los RRDD, los recursos ordinarios aumentaron su montos de S/. 2,831 millones en el 2009 a S/. 3,939 millones en el 2013. En el caso de los RRDD pasaron de los S/. 9,917 millones en el 2009 a los S/. 17,055 millones en el 2013, también aumentaron la utilización de los recursos directamente recaudados de S/. 2,016 millones a S/. 2,805 millones durante los años extremos de la serie. (Gráfico Nº 7) Esta información está correlacionada en algún grado con las transferencias y la recaudación municipal.

Gasto ejecutado por gobierno local

El Cuadro Nº 5 en base a unas escalas de gastos se coloca el número de gobiernos locales que están consideradas en la misma, durante el período 2010-2013.

10 La información base trabajada para esta sección corresponde al mes de Enero 2013.

11 El Gobierno Nacional gasto en total el 13.0% del PBI, dividido en actividades 11.0% del PBI y en proyectos en 2.0% del PBI.

Cuadro Nº 4

"Presupuesto de Apertura (PIA), Presupuesto Modificado (PIM), Ejecución y Avance por nivel de gobierno y categoría de gasto: 2009-2013

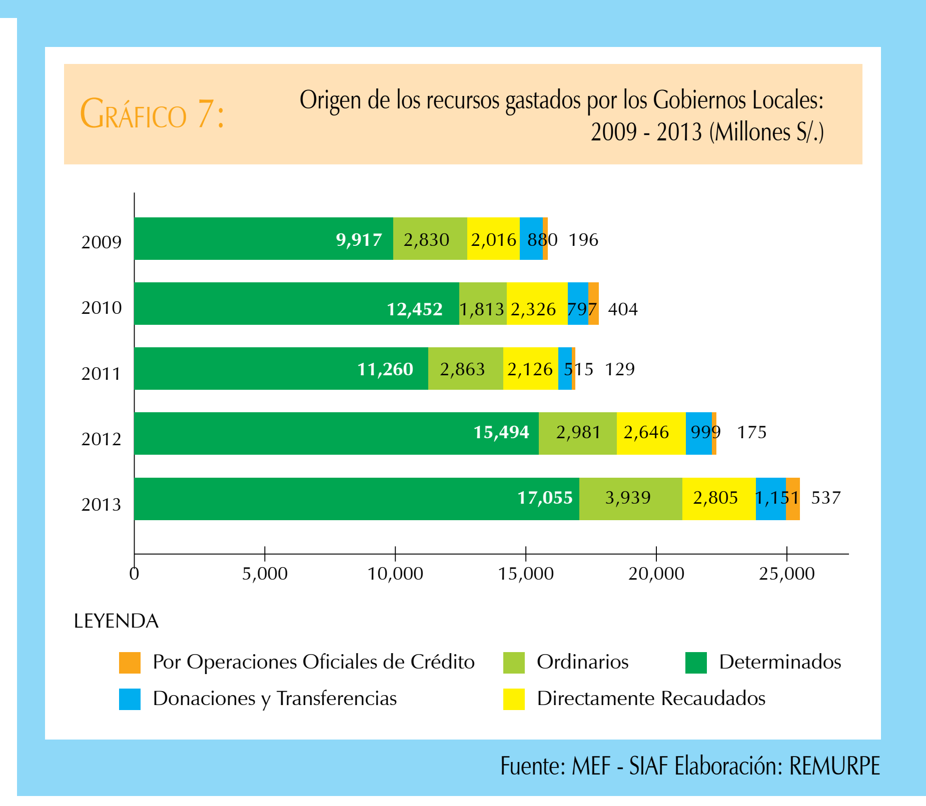
Nivel de Gobierno / Categoría	PIA Mills S/.					PIM Mills S/.					Ejecutado Mills S/.					Avance PIM (%)				
	2009	2010	2011	2012	2013	2009	2010	2011	2012	2013	2009	2010	2011	2012	2013	2009	2010	2011	2012	2013
TOTAL GOBIERNO																				
Actividades y Proyectos	72,355	81,857	88,461	95,535	108,419	97,170	106,415	114,635	122,380	133,462	79,595	88,230	93,699	103,111	117,335	82	83	82	84	88
Actividades	58,933	67,639	70,211	74,385	84,257	66,984	74,570	82,003	85,483	92,213	60,602	65,208	71,857	76,871	86,025	90	87	88	90	93
Proyectos	13,423	14,218	18,250	21,150	24,162	30,185	31,846	32,632	36,897	41,249	18,992	23,022	21,842	26,240	31,310	63	72	67	71	76
NACIONAL																				
Actividades y Proyectos	47,402	58,954	62,594	64,973	72,635	54,752	63,601	68,653	67,259	74,282	48,986	54,222	59,535	60,087	68,572	89	85	87	89	92
Actividades	42,811	51,083	52,392	54,204	61,407	47,191	53,338	57,555	57,416	62,368	42,920	45,934	50,549	52,011	58,712	91	86	88	91	94
Proyectos	4,591	7,871	10,202	10,769	11,228	7,560	10,264	11,098	9,844	11,915	6,066	8,288	8,986	8,077	9,860	80	81	81	82	83
LOCAL																				
Actividades y Proyectos	12,438	9,897	12,028	15,772	18,150	23,736	22,887	24,842	31,507	33,678	15,842	17,792	16,893	22,295	25,487	67	78	68	71	76
Actividades	6,270	6,340	7,002	8,808	9,937	8,245	9,362	10,666	12,653	12,996	6,810	7,956	8,564	10,377	11,052	83	85	80	82	85
Proyectos	6,168	3,556	5,026	6,965	8,213	15,491	13,526	14,176	18,854	20,681	9,032	9,837	8,329	11,918	14,435	58	73	59	63	70
REGIONAL																				
Actividades y Proyectos	12,516	13,007	13,839	14,789	17,634	18,682	19,927	21,140	23,614	25,502	14,767	16,216	17,270	20,729	23,276	79	81	82	88	91
Actividades	9,852	10,216	10,817	11,373	12,912	11,548	11,870	13,783	15,414	16,849	10,873	11,319	12,743	14,483	16,261	94	95	92	94	97
Proyectos	2,663	2,791	3,022	3,416	4,721	7,134	8,056	7,357	8,200	8,653	3,894	4,897	4,527	6,246	7,016	55	61	62	76	81

Fuente: MEF-SIAF. Elaboración: REMURPE

En el Gasto Total se registró que la escala mayor que 1 millón de soles a menor que 5 millones de soles concentró en promedio 871 gobiernos locales; le siguió la escala mayor que 5 millones de soles a menor que 10 millones de soles con un promedio de 318 gobiernos locales.

En Actividades la escala de gasto mayor que 1 millón de soles a menor que 5 millones de soles abarcó a unos 696 gobiernos locales en promedio; seguido por la escala de mayor que 500 mil soles a menor que 1 millón de soles con un promedio de 400 gobiernos locales. En Gasto Proyectos nuevamente la escala mayor que 1 millón de soles a menor que 5 millones de soles reunió unos 820 gobiernos locales en promedio; seguido por la escala mayor que 5 millones de soles a menor que 10 millones de soles con unos 278 gobiernos locales en promedio.

Gráfico 7: Origen de los recursos gastados por los Gobiernos Locales: 2009 - 2013 (Millones S/.)



Fuente: MEF - SIAF Elaboración: REMURPE

CUADRO Nº 5: Gasto Ejecutado por los Gobiernos Locales, según escala y categoría: 2009-2013 (Nº GL)

Escala Gasto	Gasto Total					Gasto **Actividades**					Gasto **Proyectos**				
	2009	2010	2011	2012	2013	2009	2010	2011	2012	2013	2009	2010	2011	2012	2013
	Nº GL					Nº GL					Nº GL				
> 1,000 Millones S/.	1	1	1	1	1				1	1					
> 600 a < 1,000 Millones S/.					1	1	1	1			1	1			
> 300 a < 600 Millones S/.				1	1									1	2
> 200 a < 300 Millones S/.	2	2		1	3		1		1	2			1	1	1
> 100 a < 200 Millones S/.	12	16	17	18	29	4	4	6	9	7	4	3	1	1	7
> 50 a < 100 Millones S/.	34	38	31	54	49	16	18	19	21	23	5	14	9	14	23
> 20 a < 50 Millones S/.	100	127	128	169	194	37	45	55	65	74	70	72	55	96	102
> 15 a < 20 Millones S/.	63	69	65	94	113	24	27	32	33	29	31	45	27	71	77
> 10 a < 15 Millones S/.	106	102	129	192	171	39	45	39	61	69	77	77	94	117	160
> 5 a < 10 Millones S/.	284	313	296	328	370	96	109	120	141	141	231	245	253	337	322
> 1 a < 5 Millones S/.	979	858	1,009	790	720	617	654	657	780	770	879	803	893	780	744
> 500 Mil a < 1 Millón S/.	249	282	161	168	171	403	416	385	403	395	377	297	474	240	231
> 100 Mil a < 500 Mil S/.	4	26		22	15	597	514	523	323	327	159	273	30	178	166
< 100 Mil S/.												4		2	3
Total	1,834	1,834	1,837	1,838	1,838	1,834	1,834	1,837	1,838	1,838	1,834	1,834	1,837	1,838	1,838

Fuente: MEF - SIAF Elaboración: REMURPE

Gastos mensuales

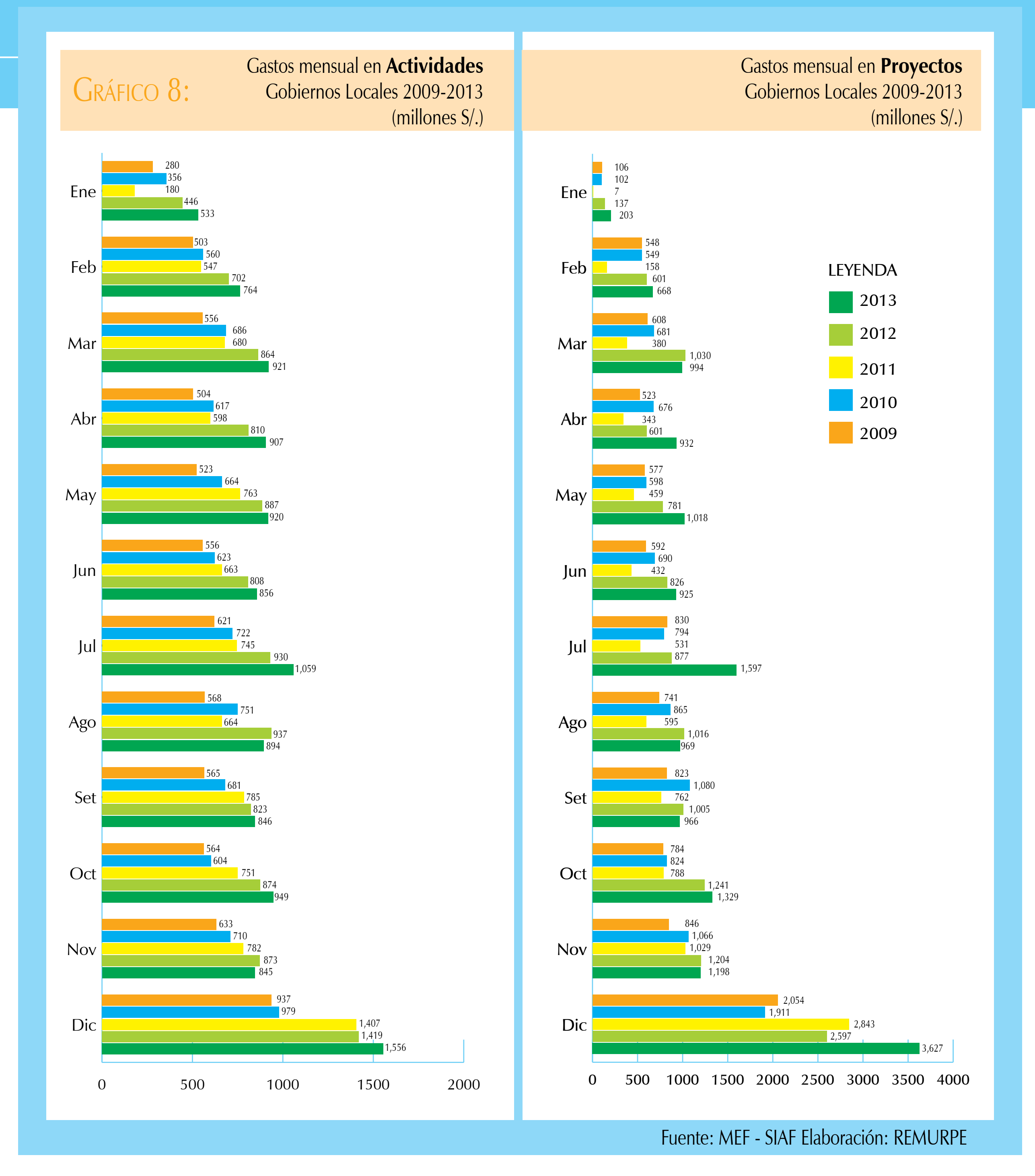
La dinámica de los gastos mensuales tanto en la categoría de actividades y proyectos de las municipalidades se visualiza en el Gráfico Nº 8. En las actividades se puede observar en general que en el mismo mes del año siguiente los gastos se fueron incrementando; solamente en el cambio de mandato dado en el año 2011 se manifestó una disminución significativa pero que se recuperó como transcurría los meses de ese año. Durante el año en los primeros meses existió un crecimiento del gasto en actividades hasta aproximadamente el mes de marzo y de ahí una cierta estabilidad hasta octubre para que en los dos últimos meses del año se dieran nuevamente un crecimiento.

En el gasto mensual de los proyectos existe una tendencia en general de ir en aumento los gastos según como avanza el año y que da un salto significativo en los meses de noviembre y diciembre. Al igual que en las actividades, en los proyectos se observa una cierta disminución del gasto en el año de cambio de mandato (2011). En cada período de mandato se va observando una variación hacia arriba de los gastos de un año con relación al año siguiente.

Gastos por función

Los gastos ejecutados por función de los gobiernos locales en actividades durante el período 2009-2013 se concentró en Planeamiento y gestión a lo largo de este período en un 53%; seguidos por Medio ambiente (13%) y Protección social (8%). Esta última función perdió participación al igual que Vivienda y desarrollo urbano y Educación a pesar de sus crecimientos en valores absolutos. En cambio los gastos en Orden público y seguridad aumentaron su participación pasando de los S/. 271 millones en el 2009 a los S/. 622 millones en el 2013. Ver Gráfico Nº 9.

En los gastos ejecutados por función de los gobiernos locales en proyectos durante el período 2009-2013, a pesar de la disminución de la participación de la función Transporte mantuvo una cuota importante de los recursos (30%). Esta disminución de la participación también se presentó en las funciones Saneamiento y Agropecuaria. En cambio aumentaron sus montos las funciones Educación (S/. 1,207 millones en el 2009 a S/. 1,948 millones en el 2013) y Vivienda y desarrollo urbano (S/. 291 millones en el 2009 a S/. 584 millones en el 2013). Ver Gráfico Nº 9.



Gastos por Departamento

Los gastos en actividades de las municipalidades por departamento se concentraron en un 34% en las de Lima durante el período 2009-2013 transitando de los S/. 2,362 millones a los S/. 3,692 millones. A excepción de las municipalidades del departamento de Tacna en los demás lograron un aumento de sus gastos en esta categoría destacándose el caso de las de Cusco. Ver Mapa Nº 10.

En los gastos en proyectos de las municipalidades por departamento sobresalió el crecimiento de Cusco debido al aumento de sus recursos dispuestos para esta categoría pasando de los S/. 960 millones en el 2009 a los S/. 2,408 millones en el 2013. En cambio en las municipalidades de los departamentos de Lima, Tacna, Pasco y Callao disminuyeron sus inversiones. Ver Mapa Nº 10.

Avance de ejecución

El Cuadro Nº 6 en base a escalas de avance se coloca el número de gobiernos locales que están consideradas en la misma, durante el período 2010-2013. En avance PIM Total la escala mayor que 80% a menor que 90% se tuvo un promedio de 517 gobiernos locales; seguido por la escala de mayor que 70% a menor que 80% con unos 442 gobiernos locales en promedio.

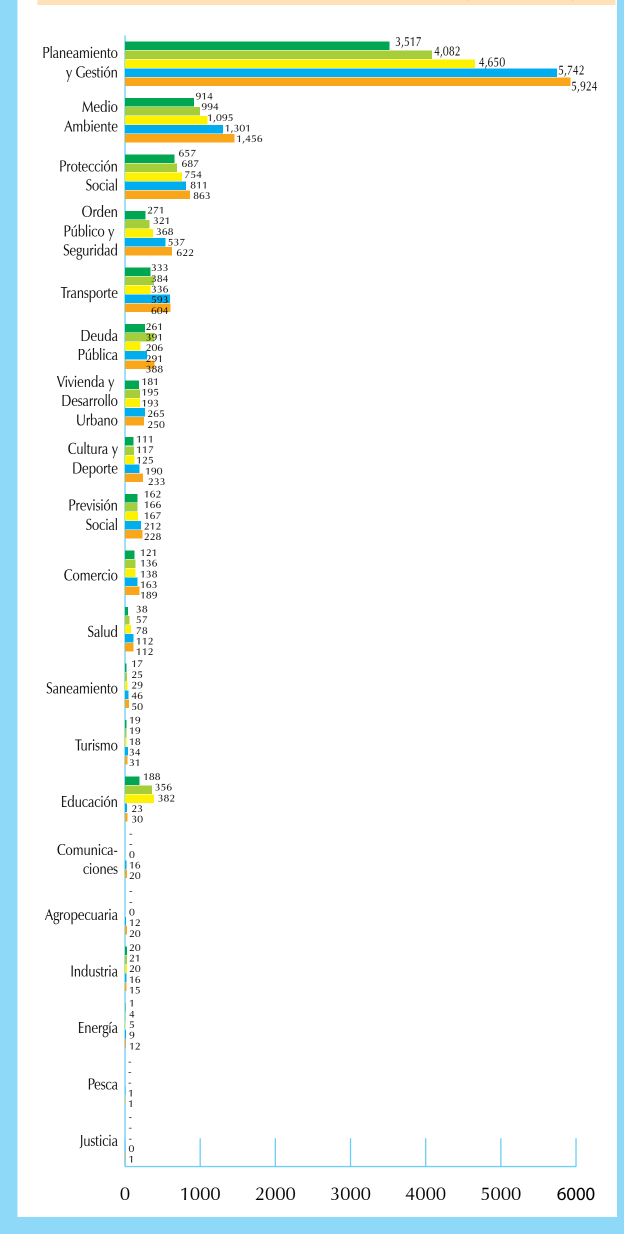
En avance PIM de actividades se concentró en la escala mayor que 80% a menor que 90% unos 658 gobiernos locales; seguido de la escala de mayor que 90% a menor que 100% cono unos 550 gobiernos locales. En avance PIM de proyectos se tuvo que la escala mayor que 80% a menor que 90% contiene a unos 393 gobiernos locales; seguida por la escala de mayor que 70% a menor que 80% con unos 360 gobiernos locales. Cuadro Nº 6.

Mayores avances por departamento

La relación del Cuadro Nº 7 se hace en base a las 1,838 municipalidades en la ejecución de inversiones y de acuerdo a cada departamento. Se observa que los avances de los municipios distritales fueron en su mayoría (salvo Puno) mejores que de los provinciales. Los gobiernos locales de los distritos de San Pedro de Huancayre (Lima), Capacmarca (Cusco) y Milpuc (Amazonas) avanzaron en 100% en la ejecución de sus proyectos. Otras municipalidades como Huacaschuque (Ancash), Cordova (Huancavelica), Estique (Tacna), Papaplaya (San Martín) y Yonan (Cajamarca) superaron los 99.0% de avance.

En las municipalidades provinciales destacaron: Canchis-Sicuani (Cusco) con 99.2%; Chachapoyas (Amazonas) con 98.5%; Azángaro (Puno) con 98.1%; Contumaza (Cajamarca) con 96.7% y Ayabaca (Piura) con 96.6%.

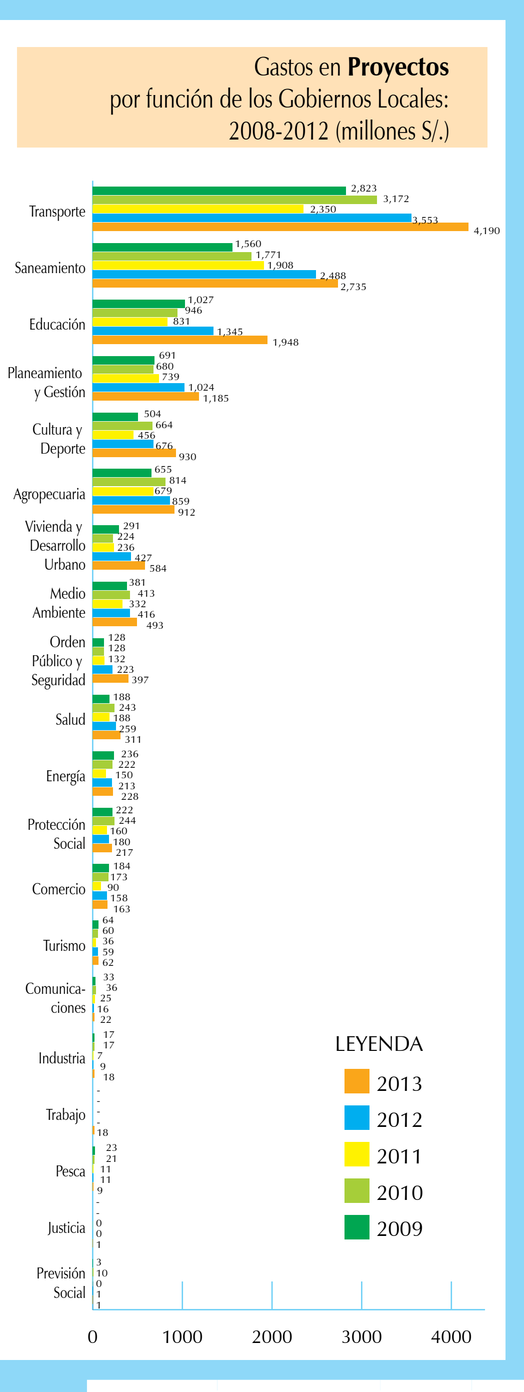
GRÁFICO 9: Gastos en **Actividades** por función de los Gobiernos Locales: 2009-2013 (millones S/.)



CUADRO Nº 6: Avance PIM de ejecución de los gobiernos locales, según escala y categoría: 2009-2013 (NºGL)

Escala Avance	Total Avance PIM					**Actividades** Avance PIM					**Proyectos** Avance PIM				
	2009	2010	2011	2012	2013	2009	2010	2011	2012	2013	2009	2010	2011	2012	2013
100%					1	4	1			2	5	3		2	5
> 90% a < 100%	220	582	255	243	279	542	774	364	433	638	229	634	301	308	308
> 80% a < 90%	500	603	446	482	553	658	624	659	664	683	378	444	375	366	402
> 70% a < 80%	453	353	452	452	499	374	275	477	431	348	392	344	331	343	392
> 60% a < 70%	329	165	320	324	256	169	97	214	196	109	325	192	292	270	309
> 50% a < 60%	196	86	195	191	148	58	41	95	72	38	242	113	203	236	211
> 40% a < 50%	88	31	96	87	66	20	12	17	28	15	156	58	139	157	100
> 30% a < 40%	34	9	52	39	20	6	7	7	13	4	62	28	105	89	57
> 20% a < 30%	13	2	16	16	15	2	2	3	1	1	36	8	62	46	34
> 10% a < 20%	1	3	5	4	1	1	1	1			9	8	25	19	17
0% a < 10%												2	4	2	3
Total	1,834	1,834	1,837	1,838	1,838	1,834	1,834	1,837	1,838	1,838	1,834	1,834	1,837	1,838	1,838

Fuente: MEF Elaboración: REMURPE



Mapa Nº 10: Gastos en Actividades y Proyectos en los Gobiernos Locales por departamento 2009-2013 (Millones S/.)

LEYENDA: Proyectos / Actividades — 2,009; 2,010; 2,011; 2,012; 2,013

Departamento	Proyectos 2009	Proyectos 2010	Proyectos 2011	Proyectos 2012	Proyectos 2013	Actividades 2009	Actividades 2010	Actividades 2011	Actividades 2012	Actividades 2013
Tumbes	95	98	70	136	157	58	72	79	85	85
Piura	454	422	436	675	914	360	395	431	553	594
Cajamarca	343	558	533	856	923	259	347	374	529	562
Loreto	184	135	199	278	355	210	266	304	307	330
Amazonas	118	80	137	125	137	66	76	77	107	108
Huánuco	215	205	223	377	438	123	155	172	220	235
Lambayeque	270	298	344	338	343	167	184	210	228	248
San Martín	98	120	180	298	353	115	135	153	199	204
Pasco	324	277	168	250	250	75	83	92	118	120
La Libertad	435	579	505	760	994	271	340	387	459	519
Ancash	998	1,062	566	776	1,075	368	397	432	498	486
Ucayali	168	198	185	253	289	89	132	139	150	159
Junín	379	374	324	343	433	214	243	282	326	351
Madre de Dios	21	22	22	19	32	26	33	31	35	42
Lima	1,360	1,429	832	1,170	1,325	2,362	2,795	2,950	3,439	3,692
Callao	97	67	91	110	75	301	358	345	370	448
Ayacucho	266	270	305	419	591	124	131	135	181	195
Cusco	960	1,058	1,154	1,824	2,408	395	428	525	871	933
Puno	482	550	479	644	681	223	245	269	355	366
Ica	222	279	281	389	393	131	166	178	193	219
Huancavelica	247	294	256	363	387	121	129	134	164	165
Apurímac	137	120	130	212	281	92	97	98	123	131
Arequipa	446	599	427	654	861	279	340	377	415	454
Moquegua	293	309	190	344	364	135	150	168	199	173
Tacna	419	433	288	303	368	246	258	224	251	229

Fuente: MEF - SIAF Elaboración: REMURPE

Cuadro Nº 7 Municipalidades provinciales y distritales con mayores avances en inversiones por departamento en el 2013

Departamento	Munic. Provincial	Avance PIM %	Munic. Distrital	Avance PIM %	Departamento	Munic. Provincial	Avance PIM %	Munic. Distrital	Avance PIM %
Amazonas	Chachapoyas	98.5	Milpuc	100	Lambayeque	Ferreñafe	71.5	Chochope	99.0
Ancash	Recuay	93.3	Huacaschuque	99.8	Lima	Barranca	94.6	Sn Pedro de Huancayre	100.0
Apurímac	Andahuaylas	91.8	Chiara	99.0	Loreto	Alto Amazonas - Yurimaguas	83.7	Punchana	94.4
Arequipa	Camana	89.3	Pampamarca	93.4	Madre de Dios	Tambopata	92.6	Tahuamanu	94.2
Ayacucho	Sucre - Querobamba	86.4	Samugari	96.5	Moquegua	Sanchez Cerro - Omate	73.4	Coalaque	84.6
Cajamarca	Contumaza	96.7	Yonan	99.1	Pasco	Pasco - Chaupimarca	60.2	Huachon	95.5
Callao P.C.	Callao	56.6	Ventanilla	87.1	Piura	Ayabaca	96.6	Buenos Aires	96.9
Cusco	Canchis - Sicuani	99.2	Capacmarca	100.0	Puno	Azangaro	98.1	Inchupalla	95.6
Huancavelica	Angaraes - Lircay	88.2	Cordova	99.6	San Martín	Bellavista	94.0	Papaplaya	99.4
Huánuco	Huacaybamba	96.5	Miraflores	98.3	Tacna	Tarata	80.9	Estique	99.4
Ica	Palpa	78.8	Ocucaje	95.2	Tumbes	Tumbes	82.8	Matapalo	93.6
Junín	Concepcion	86.7	Sausa	98.8	Ucayali	Padre Abad - Aguaitía	84.7	Masisea	98.9
La Libertad	Sanchez Carrión - Huamachuco	92.8	Huaylillas	97.8					

Fuente: MEF Elaboración: REMURPE

IV. PROGRAMAS PRESUPUESTALES

De acuerdo al estudio “El presupuesto por resultados en América Latina”12 existen ciertas condiciones básicas que son importantes para poder avanzar en el desarrollo de los Presupuesto por Resultados (PpR): i) Parecerían necesitar de condiciones fiscales estables, que permitan a los hacedores de política a planear, invertir y desarrollar sistemas; ii) Se necesitan del desarrollo anterior de sistemas de información y manejo presupuestario consolidados, además de las reglas que permitan asegurar la sostenibilidad fiscal; iii) Difícilmente los procesos de reforma puedan ser exitosos sin el apoyo político; iv) Es importante seguir invirtiendo en las reformas de “segunda generación”, tales como la profesionalización del servicio civil y el fortalecimiento de los Congresos; v) Los incentivos para avanzar en estas reformas serán menores en la medida en que la demanda de la ciudadanía también los sea; vi) Los incentivos del proceso presupuestario estén alineados para evitar que existan cambios continuos durante el año y sub o sobre ejecución presupuestaria discrecional.

En el Perú desde el 2008 se implementó de manera formal el PpR a través de metodología de Programas Presupuestales Estratégicos; sin embargo en el 2011 se cambió de metodología a los Programas Presupuestales (PP) los cuales son unidades de programación de las acciones del Estado. El Ministerio de Economía y Finanzas a parte de exponer algunas ventajas en esta última metodología también ha señalado desafíos: Capacidades limitadas en el sector público para el diseño y la implementación; Dificultades para definir un “nivel” adecuado para los programas/productos; Dificultades en los sectores para trabajar articuladamente con otros niveles de gobierno; Falta de experiencia para presupuestar coberturas de productos/actividades y para analizar/requerir información de desempeño; Información de desempeño se genera con rezago; No existe información sistematizada sobre las prioridades nacionales.[13]

12 Gabriel Filc y Carlos Scartascini. El presupuesto por resultados en América Latina, Condiciones para su implantación y desarrollo. BID. 2012.

13 Dirección General de Presupuesto Público. Mejorando la calidad del gasto público. La experiencia PpR en Perú. Presentación abril 2014.

En el 2012 a los gobiernos locales se les incluyeron en 28 de los 60 PP establecidos para este año y en el 2013 en 37 de los 67 PP en general para los tres niveles de gobierno. En este último año se ejecutaron S/. 7,241 millones compuesto en S/. 851 millones en Actividades y S/. 6,390 millones en Proyectos. El PP Reducción de costo, tiempo e inseguridad vial en el sistema de transporte terrestre comprendió S/. 1,775 millones, seguidos por Logros de Aprendizaje de estudiantes de la educación básica regular con S/. 1,144 millones y Programa nacional de saneamiento rural S/. 1,108 millones. Luego estuvieron el Programa nacional de saneamiento urbano con S/. 701 millones, Mejoramiento integral de barrios con S/. 593 millones y Reducción de delitos y faltas que afectan la seguridad ciudadana con S/. 487 millones. Ver Cuadro Nº 8.

Las municipalidades del departamento de Cusco involucradas ejecutaron S/. 1,210 millones (17%) en programas presupuestales seguidas por las de Lima con S/. 725 millones (10%), Cajamarca S/. 589 millones (8%), La Libertad S/. 575 millones (8%) y Piura con S/. 549 millones (8%). (Ver Cuadro Nº 9) Las variaciones más importantes de PIA a PIM a nivel departamental se dio en el Lambayeque que se elevó de S/. 35 millones a S/. 373 millones. Asimismo se subieron los montos presupuestados en San Martín, Huánuco, Apurímac, Ayacucho y Huancavelica.

Inversión Por la Primera Infancia

A pesar de haberse reducido los niveles de pobreza en general en el país hasta el 23.9% de la población en el 2013 aún se persiste con la lucha contra la pobreza en la primera infancia al existir casi 1 millón 200 mil niños en esa condición. Los gobiernos locales en sus diferentes programas aún registran los menores recursos tanto en el presupuesto y como en la ejecución. Esto se debe a la recentralización de muchos de los recursos y programas sociales en el gobierno nacional dejando para los gobiernos descentralizados algunas actividades o la atención de ejecución de obras de fierro y cemento. Asimismo se constata que la desarticulación intergubernamental en los programas presupuestales aún es un desafío.

Cuadro Nº 8

Ejecución y Avance de Gasto por Programas Presupuestales de los Gobiernos Locales: 2013 (Mills. S/.; %)

Programas Presupuestales	Ejecución			Avance PIM		
	Actividades	**Proyectos**	Total	**Actividades**	**Proyectos**	Total
	Mills S/.	Mills S/.	Mills S/.	%	%	%
0061: Reducción del Costo, Tiempo e Inseguridad Vial en el Sistema de Transporte Terrestre	280.7	1,494.2	1,774.9	75.4	71.3	71.9
0090: Logros de Aprendizaje de Estudiantes de la Educación Básica Regular		1,144.2	1,144.2		71.3	71.3
0083: Programa Nacional de Saneamiento Rural	12.6	1,095.4	1,108.0	67.8	64.0	64.0
0082: Programa Nacional de Saneamiento Urbano	0.7	699.9	700.5	68.5	48.9	49.0
0108: Mejoramiento Integral de Barrios	0.1	592.9	593.0	39.8	66.1	66.1
0030: Reducción de Delitos y Faltas que Afectan la Seguridad Ciudadana	420.9	66.0	486.9	89.4	66.6	85.5
0101: Incremento de la Practica de Actividades Físicas, Deportivas y Recreativas en la Población Peruana	1.7	248.1	249.8	63.3	65.1	65.0
0042: Aprovechamiento de los Recursos Hídricos para Uso Agrario	0.3	243.4	243.6	45.3	60.1	60.1
0046: Acceso y Uso de la Electrificación Rural	1.4	149.4	150.7	48.2	66.5	66.2
0001: Programa Articulado Nutricional	49.8	87.7	137.5	48.7	64.0	57.5
0072: Programa de Desarrollo Alternativo Integral y Sostenible – PIRDAIS	11.4	112.7	124.1	80.9	91.6	90.5
0068: Reducción de Vulnerabilidad y Atención de Emergencias por Desastres	50.9	63.0	113.9	73.4	56.1	62.7
0091: Incremento Acceso Población de 3 A 16 Años a Servicios Educativos Publc. Educac. Bas. Reg.		70.1	70.1		63.8	63.8
0073: Programa para la Generación del Empleo Social Inclusivo - Trabaja Perú		68.0	68.0		52.7	52.7
0036: Gestión Integral de Residuos Sólidos	2.3	40.1	42.4	74.0	53.8	54.6
0035: Gestión Sostenible de Recursos Naturales y Diversidad Biológica	0.9	39.9	40.8	80.6	70.7	70.9
0002: Salud Materno Neonatal	1.7	31.4	33.1	66.0	75.1	74.6
0089: Reducción de la Degradación de los Suelos Agrarios	0.4	27.9	28.3	91.5	93.4	93.4
0047: Acceso y Uso Adecuado de Servicios Públicos de Telecomunicaciones e Información Asociados	8.1	15.6	23.7	63.2	65.1	64.4
0039: Mejora de la Sanidad Animal	0.1	21.3	21.4	83.6	80.6	80.6
0109: Nuestras Ciudades	0.2	14.8	15.0	52.1	92.7	91.6
0017: Enfermedades Metaxenicas y Zoonosis	0.3	13.5	13.9	91.6	89.8	89.8
0040: Mejora y Mantenimiento de la Sanidad Vegetal		11.1	11.1		88.4	88.4
0093: Desarrollo Productivo de las Empresas	0.2	10.1	10.3	22.1	83.1	79.1
0041: Mejora de la Inocuidad Agroalimentaria	0.3	7.7	8.0	43.6	83.6	81.1
0105: Mejora del Desempeño Deportivo de los Deportistas Peruanos de Alta Competencia		7.2	7.2		28.4	28.4
0024: Prevención y Control del Cáncer		5.5	5.5		99.8	99.8
0051: Prevención y Tratamiento del Consumo de Drogas	5.1		5.1	79.7		79.7
0048: Prevención y Atención de Incendios, Emergencias Medicas, Rescates y Otros		3.4	3.4		100.0	100.0
0018: Enfermedades No Transmisibles	0.1	2.2	2.3	72.9	87.3	86.2
0049: Programa Nacional de Apoyo Directo a los Mas Pobres	0.3	1.4	1.6	54.4	81.6	75.1
0098: Cuna Mas	0.4	0.7	1.1	11.9	86.6	26.8
0016: TBC-VIH/SIDA	0.4	0.0	0.5	59.0	14.4	48.1
0084: Manejo Eficiente de Recursos Forestales y Fauna Silvestre		0.4	0.4		28.1	28.1
0058: Acceso de la Población a la Propiedad Predial Formalizada		0.3	0.3		60.4	60.4
0097: Programa Nacional de Asistencia Solidaria Pensión 65	0.1		0.1	70.4		70.4
0096: Gestión de la Calidad del Aire		0.1	0.1		100.0	100.0

Fuente: MEF Elaboración: REMURPE

CUADRO Nº 9 — Ejecución Total de Programas Presupuestales de los Gobiernos Locales por Departamento: 2013 (Mills. S/. ; %)

Departamento	PIA	PIM	Variación PIA/PIM	Ejecución	Avance %
	Mills. S/.	Mills. S/.	%	Mills. S/.	%
Cusco	1,372	1,484	8	1,210	82
Lima	761	935	23	725	78
Cajamarca	454	935	106	589	63
La Libertad	391	880	125	575	65
Piura	366	817	123	549	67
Puno	294	685	133	367	54
Huánuco	78	495	532	335	68
Arequipa	406	662	63	326	49
Ayacucho	127	538	325	321	60
Lambayeque	35	373	966	305	82
San Martín	59	420	618	266	63
Ica	252	404	61	227	56
Junín	123	330	169	213	64
Ancash	384	362	-6	194	53
Loreto	116	278	139	188	68
Huancavelica	81	290	256	182	63
Ucayali	103	196	91	149	76
Apurímac	40	187	363	132	70
Callao	74	123	66	97	79
Pasco	95	148	57	84	56
Tumbes	99	118	19	80	68
Amazonas	31	70	127	51	73
Moquegua	79	102	28	42	41
Tacna	89	66	-26	25	38
Madre de Dios	7	12	72	9	75
Total	5,916	10,909	84	7,241	66

Fuente: MEF Elaboración: REMURPE

En el Programa articulado nutricional los gobiernos locales ejecutaron S/. 137 millones de soles en el 2013 que representó el 57% de avance. (Ver Cuadro Nº 10). En Salud materno neonatal las municipalidades invirtieron S/. 33 millones de los S/. 44 millones programados (Ver Cuadro Nº 11). Cuna Mas es un programa que lo ejecutó básicamente el gobierno nacional por lo cual los gobiernos locales solo avanzaron el 27% de los recursos destinados (Ver Cuadro Nº 12). En Educación Inicial las municipalidades intervinieron con S/. 128 millones básicamente en la ejecución de obras (Cuadro Nº 13).

Cuadro N° 10

PROGRAMA ARTICULADO NUTRICIONAL: 2013

Nivel de Gobierno	Actividades			Proyectos			Total		
	PIM	Ejecu-tado	Avance PIM	PIM	Ejecu-tado	Avance PIM	PIM	Ejecu-tado	Avance PIM
	Mills. S/.	Mills. S/.	%	Mills. S/.	Mills. S/.	%	Mills. S/.	Mills. S/.	%
Gobierno Nacional	654	638	98	3	2	72	657	640	98
Gobiernos Locales	102	50	49	137	88	64	239	137	57
Gobiernos Regionales	971	900	93	60	54	90	1,031	954	93
Total	1,727	1,588	92	200	144	72	1,927	1,732	90

Cuadro N° 11

SALUD MATERNO NEONATAL: 2013

Nivel de Gobierno	Actividades			Proyectos			Total		
	PIM	Ejecutado	Avance PIM	PIM	Ejecutado	Avance PIM	PIM	Ejecutado	Avance PIM
	Mills. S/.	Mills. S/.	%	Mills. S/.	Mills. S/.	%	Mills. S/.	Mills. S/.	%
Gobierno Nacional	463	451	97	114	103	90	578	554	96
Gobiernos Locales	3	2	66	42	31	75	44	33	75
Gobiernos Regionales	851	807	95	104	95	91	955	902	95
Total	1,317	1,260	96	260	230	88	1,577	1,489	94

Cuadro N° 12

CUNA MAS: 2013

Nivel de Gobierno	Actividades			Proyectos			Total		
	PIM	Ejecutado	Avance PIM	PIM	Ejecutado	Avance PIM	PIM	Ejecutado	Avance PIM
	Mills. S/.	Mills. S/.	%	Mills. S/.	Mills. S/.	%	Mills. S/.	Mills. S/.	%
Gobierno Nacional	47	45	95				47	45	95
Gobiernos Locales	3	0	12	1	1	87	4	1	27
Total	50	45	89	1	1	87	51	46	89

Cuadro N° 13

Educacion Inicial: 2013

Nivel de Gobierno	Actividades			Proyectos			Total		
	PIM	Ejecutado	Avance PIM	PIM	Ejecutado	Avance PIM	PIM	Ejecutado	Avance PIM
	Mills. S/.	Mills. S/.	%	Mills. S/.	Mills. S/.	%	Mills. S/.	Mills. S/.	%
Gobierno Nacional	398	387	97				398	387	97
Gobiernos Locales				156	128	82	156	128	82
Gobiernos Regionales	1,079	1,077	100	92	80	86	1,171	1,157	99
Total	1,477	1,464	99	248	207	84	1,725	1,671	97

Fuente: MEF Elaboración: REMURPE

V. PRESUPUESTO DE APERTURA

El Presupuesto de Apertura que veremos en esta sección es fundamentalmente de los gobiernos locales durante el período 2009-2014. Este presupuesto es aprobado mediante ley anual de presupuesto público para el año respectivo. Como se indicó en otra sección para llegar a este presupuesto se hace una labor que comprende desde los primeros meses del año anterior a su ejecución por lo cual es un presupuesto que contiene tres fases de ciclo presupuestal: programación, formulación y aprobación.

En octubre del 2013 se promulgó la Ley de Fortalecimiento de la Responsabilidad y Transferencia Fiscal que hace una reforma del Marco Macro Fiscal y que afecta necesariamente al ciclo presupuestal de los tres niveles de gobierno. En cuanto a los gobiernos locales "busca redefinir y simplificar las reglas fiscales considerando la heterogeneidad" y "establecer un conjunto de instrumentos de monitoreo continuo, acompañados de un set de medidas correctivas que aseguren el efectivo cumplimiento del objetivo de responsabilidad fiscal"[14]. Se espera que las medidas correctivas no signifique una vez más la vulneración de la autonomía municipal. El Gasto No Financiero de los Gobiernos Locales, según la cobertura de la regla fiscal para el 2014 sería de S/. 17,554 millones[15].

Otra problemática que se ha encontrado en el presupuesto de apertura son las estimaciones de los recursos determinados que de acuerdo al MEF son estrictamente referenciales pero que tienen muchas implicancias en la formulación de los presupuestos de los gobiernos locales y en los compromisos ante la población con los presupuestos participativos. Esta situación se agrega a algunas deficiencias del Estado peruano en la predictibilidad y veracidad de la información de los recursos para las municipalidades.

14 Ministerio de Economía y Finanzas. Marco Macroeconómico Multianual 2015-2014.

15 Idem.

PBI vs Presupuesto

Durante período de del 2009 al 2014 se ha venido consolidando el presupuesto del gobierno nacional en relación al PBI. Se observa en el Gráfico Nº 10 que el gobierno nacional ha elevado su participación en relación al PBI pasando del 13.1% en el 2009 al 14.2% en el 2014. En cambio los gobiernos locales y gobiernos regionales disminuyen de 3.4% en el 2009 a 2.9% en el 2014 en el caso de los primeros y de 3.4% en el 2009 a 3.2% en el 2014 en los segundos. Esta evolución del presupuesto hace ver que existe una diferenciación de las "vacas" que tiene el Estado peruano: las "vacas gordas" se quedan en el gobierno nacional mientras las "vacas flacas" se envían a los gobiernos descentralizados.

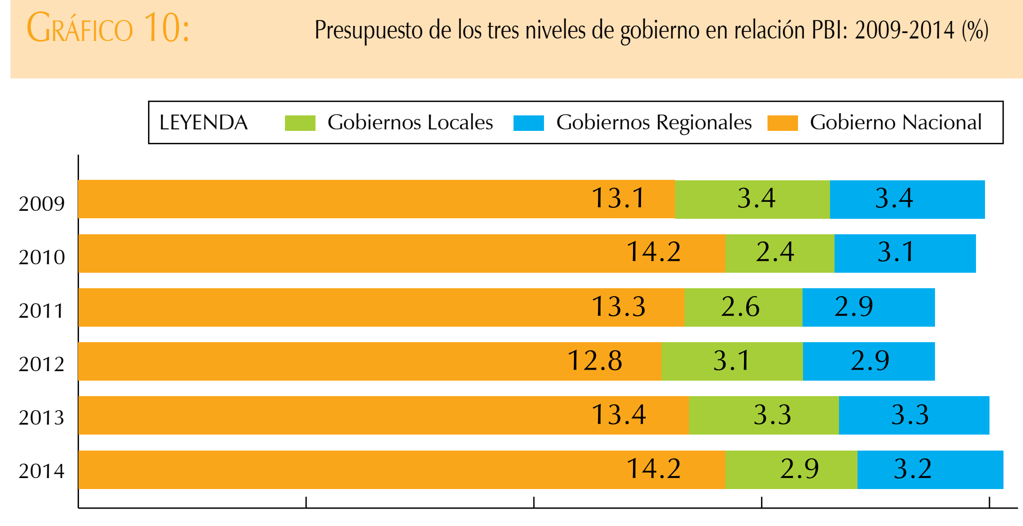
Presupuesto por Funciones

La función de Planeamiento y gestión concentra la mayor cantidad de recursos presupuestados y a la vez ha ido aumentando los mismos. La función Transporte ocupa un segundo lugar pero ha ido disminuyendo los recursos. En tercer lugar se encuentra la función Ambiente que ha ido aumentando pero muy levemente. (Ver Cuadro Nº 14). Si se divide los recursos en actividades y proyectos tenemos que en la primera ocupan los dos primeros lugares Planeamiento y gestión y Ambiente y en los segundos se encuentra Transporte y Saneamiento. (Ver Cuadro Nº 15).

Presupuesto por departamento

A lo largo del período 2009-2014 existe 4 departamentos que concentran los mayores recursos: Lima, Cusco, Ancash y Piura. En el caso de Cajamarca y Arequipa tuvieron tendieron a aumentar hasta el 2012 y 2013 respectivamente para luego disminuir. (Ver Cuadro Nº 16) En actividades los departamentos que concentran la mayoría de recursos son: Lima, Cusco y Piura; en los proyectos se encuentra Cusco, Lima y Ancash. (Ver Cuadro Nº 17)

GRÁFICO 10: Presupuesto de los tres niveles de gobierno en relación PBI: 2009-2014 (%)



Fuente: INEI; MEF Elaboración: REMURPE

CUADRO Nº 14: Presupuesto Institucional de Apertura de los Gobierno Locales por **función**: 2009-2014 (Millones S/.)

Función	2009	2010	2011	2012	2013	2014
03: Planeamiento, Gestión	4,338	3,525	4,027	5,574	6,559	6,537
05: Orden Público y Seguridad	337	319	375	458	618	673
07: Trabajo						1
08: Comercio	244	177	196	309	388	300
09: Turismo	85	44	37	77	91	103
10: Agropecuaria	698	430	595	738	940	613
11: Pesca	22	9	13	9	11	7
12: Energia	138	87	117	189	202	181
14: Industria	50	36	36	30	38	40
15: Transporte	2,080	1,341	1,759	2,261	2,507	2,137
16: Comunicaciones	20	9	24	40	68	33
17: Ambiente	1,213	1,072	1,229	1,450	1,648	1,642
18: Saneamiento	806	492	921	1,294	1,356	1,140
19: Vivienda y Desarrollo Urbano	270	186	219	318	596	650
20: Salud	222	134	206	291	339	302
21: Cultura y Deporte	439	287	300	481	616	604
22: Educación	573	530	858	1,003	709	614
23: Protección Social	730	643	720	772	1,043	881
24: Previsión Social	173	170	171	227	230	242
25: Deuda Pública		406	223	252	193	244
Total	12,438	9,897	12,028	15,772	18,150	16,944

CUADRO Nº 15: PIA de los Gobierno Locales por **función** y categoría **Actividades** y **Proyectos**: 2013-2014 (Millones S/.)

Función	**Actividades**		**Proyectos**	
	2013	2014	2013	2014
03: Planeamiento, Gestión	5,913	5,722	646	815
05: Orden Público y Seguridad	463	457	155	216
07: Trabajo	0	0	0	1
08: Comercio	156	173	231	127
09: Turismo	29	27	62	76
10: Agropecuaria	16	9	923	604
11: Pesca	0	0	11	7
12: Energia	22	12	180	169
14: Industria	20	16	18	24
15: Transporte	496	478	2,011	1,660
16: Comunicaciones	26	11	42	23
17: Ambiente	1,159	1,267	489	375
18: Saneamiento	61	34	1,295	1,106
19: Vivienda y Desarrollo Urbano	206	197	390	452
20: Salud	73	75	266	228
21: Cultura y Deporte	154	170	461	434
22: Educación	17	20	692	594
23: Protección Social	704	754	339	127
24: Previsión Social	230	241	1	1
25: Deuda Pública	193	244		
Total	9,937	9,906	8,213	7,037

Fuente: MEF-SIAF Elaboración: REMURPE

CUADRO Nº 16:

Presupuesto Institucional de Apertura de los Gobierno Locales por **departamento**: 2009-2014 (Millones S/.)

Departamento	2009	2010	2011	2012	2013	2014
01: Amazonas	98	81	128	124	141	138
02: Ancash	1,187	528	759	892	1,065	1,014
03: Apurímac	143	112	131	138	154	158
04: Arequipa	678	442	576	1,053	961	774
05: Ayacucho	243	190	242	306	368	294
06: Cajamarca	452	381	611	905	1,028	890
07: Callao	330	341	371	430	458	462
08: Cusco	1,176	1,006	1,116	1,806	2,686	2,552
09: Huancavelica	261	201	242	272	301	284
10: Huánuco	189	149	219	257	288	276
11: Ica	229	243	253	493	575	412
12: Junín	409	285	382	428	487	449
13: La libertad	510	535	645	798	935	916
14: Lambayeque	224	208	233	284	294	297
15: Lima	2,934	2,945	3,272	3,760	4,059	4,197
16: Loreto	328	232	315	387	483	459
17: Madre de Dios	30	30	38	43	47	48
18: Moquegua	327	234	321	477	461	383
19: Pasco	415	126	209	291	299	207
20: Piura	604	506	604	737	1,042	984
21: Puno	544	477	473	731	720	622
22: San Martín	151	138	192	218	246	248
23: Tacna	695	249	361	527	511	401
24: Tumbes	99	100	125	154	221	180
25: Ucayali	181	157	209	262	319	298
Total	12,438	9,897	12,028	15,772	18,150	16,944

Fuente: MEF-SIAF Elaboración: REMURPE

CUADRO Nº 17:

PIA de los Gobierno Locales por **departamento** y categoría **Actividades** y **Proyectos**: 2013-2014 (Millones S/.)

Departamento	Actividades		Proyectos	
	2013	2014	2013	2014
01: Amazonas	92	94	49	45
02: Ancash	449	470	616	544
03: Apurímac	106	108	48	50
04: Arequipa	426	395	535	379
05: Ayacucho	159	154	209	139
06: Cajamarca	476	501	552	389
07: Callao	408	400	50	63
08: Cusco	913	756	1,773	1,796
09: Huancavelica	143	137	158	147
10: Huánuco	186	193	102	83
11: Ica	215	196	361	215
12: Junín	294	300	193	150
13: La Libertad	474	437	461	479
14: Lambayeque	228	235	66	63
15: Lima	3,185	3,452	875	746
16: Loreto	302	298	182	162
17: Madre de Dios	34	37	12	11
18: Moquegua	188	188	273	195
19: Pasco	136	104	164	102
20: Piura	532	526	510	457
21: Puno	328	327	391	295
22: San Martín	171	173	75	76
23: Tacna	253	222	258	179
24: Tumbes	97	70	124	110
25: Ucayali	142	135	177	163
Total	9,937	9,906	8,213	7,037

Fuente: MEF-SIAF Elaboración: REMURPE

Esta publicación es auspiciada por:





